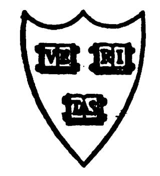

WIDENER LIBRARY
HX 1791 P


Harvard College
Library


VE RI TAS

Preußens Staats-Verwaltung

mit Rücksicht auf seine Verfassung.

Preußens Staatsverwaltung

mit Rücksicht

auf seine Verfassung

von

Alfred Freiherrn v. Wolzogen.

Πρακτὸν δ'ἐστὶ τὸ ἐνδεχόμενον καὶ ἄλλως ἔχειν.
Aristot.



Berlin.
Verlag von C. Barthol.
1854.

Herrn

Carl Georg Ludwig Guido von Usedom,

Königlich Preußischem Kammerherrn, Wirklichem Legationsrathe, außerordentlichem Gesandten und bevollmächtigtem Minister am Päpstlichen Stuhle, sowie an den Höfen von Toskana, Parma und Modena, Ritter ꝛc.

in

tiefster Verehrung

zugeeignet.

Preußen hat eine Krisis bestanden, nicht sie überstanden. Wir sind aus dem Chaos heraus, aber noch ist es nicht völlig Licht um uns geworden. Parteihaß und Leidenschaft scheinen gemildert, weil sie sich nicht mehr, wie in den Tagen wilden Aufruhrs, gegen die Personen, sondern vorzugsweise gegen die Sachen richten: aber die Unzufriedenheit mit den faktischen Zuständen ist dieselbe geblieben. Ueberall finden sich noch zweideutige Verhältnisse, ungelöste Probleme und offene Fragen, deren Abschluß vergeblich erstrebt wird. Aus dem Schooße der gesetzgebenden Gewalten sind trotz seiner staunenswerthen Fruchtbarkeit in den letzten Jahren nur Embryonen entsprossen, die, vom allgemeinen Provisorium ihr Dasein fristend, weder auswachsen noch absterben zu können scheinen. Obenan steht hier die Verfassung, das Schmerzenskind der Zeit, dem, kaum geboren, schon allseitig der Tod gewünscht ward! — Dies muß seine Gründe haben, und je mehr wir uns sehnen, das Interimistikum zu beschließen, um so eifriger haben wir uns zu bemühen, die dem entgegenstehenden Hindernisse zu erforschen.

Davon ausgehend, daß der Schwerpunkt des Preußischen Staatswesens stets mehr in der Verwaltung, als in der Verfassung gelegen, hat sich die nachfolgende Schrift zur Aufgabe gestellt, durch eine möglichst objective Darstellung des Entwickelungsganges der ersteren eine feste Grundlage zur Beurtheilung der letzteren und zugleich einen Standpunkt zu gewinnen, von wo aus die vielfach schwierigen

Wechselbeziehungen zwischen beiden mit Klarheit übersehen werden mögen. Alle daran sich anknüpfende Fragen sind indessen ihrer innersten Natur nach so epinös, daß deren vollständig befriedigende Lösung nur von der Zeit und reiferer Erfahrung erwartet werden darf. Der Verfasser würde sich deshalb schon befriedigt fühlen, sollte es ihm nur gelungen sein, zu dem Nachweise beigetragen zu haben, daß es für Preußens Wohlfahrt vor Allem des vollen Einklangs zwischen dem leitenden Staatsgrundgesetze und den zu seiner Ausführung berufenen Organen, zwischen der neuen Verfassungsform und dem fast unverändert gebliebenen alten Verwaltungssysteme bedürfe, daß aber dieser Einklang bis jetzt nicht erreicht, und dies der vornehmlichste Grund sei, warum wir zu festen Zuständen uns durchzuringen noch nicht vermocht haben.

Friedrich der Große begann seinen „Antimacchiavell" mit den Worten: „Lorsqu'on veut raisonner juste, il faut commencer par approfondir la nature du sujet dont on veut parler, il faut remonter jusqu'à l'origine des choses, pour en connaître autant que l'on peut les premiers principes; il est facile alors d'en déduire les progrès et toutes les conséquences qui peuvent s'en suivre." — Mögen diese Worte uns gegen den Vorwurf schützen, in der einleitenden historischen Darstellung des Preußischen Administrations-Apparats zu weitläufig gewesen zu sein, und uns in unnütze Details verloren zu haben. Von der genauen Erwägung dieser ist die Beurtheilung unserer dermaligen Zustände wesentlich bedingt.

Berlin, den 1. December 1853.

I.

Begriff der verschiedenen Verwaltungs-Systeme.

Im Leben der Völker bilden Gemeingeist der Gesellschaft und öffentliche Meinung einerseits, sowie executive Macht und Herrschergewalt der Regierung andererseits die beiden ursprünglichen Faktoren, aus deren lebendiger Gegenwirkung die zwei Hauptformen der Regierungs-Verfassung sich entwickeln, die wir zu allen Zeiten und an allen Orten wiederfinden. Entweder nämlich treten die Glieder der Gesellschaft mit gleichen Rechten zur Berathung ihrer Angelegenheiten zusammen, um ihre Entschlüsse einstimmig oder nach Stimmenmehrheit zu fassen, — und eine solche berathende Verfassung wird dann republikanisch oder collegialisch genannt; oder es gehen alle Entschlüsse aus dem Willen eines Einzelnen als Befehle für die Untergebenen hervor, — und eine solche befehlende Verfassung nennt man dann autokratisch oder monarchisch.

Rein können diese Formen natürlich in keiner Staatsverfassung vorkommen; jede stellt mehr oder weniger eine Zusammensetzung von beiden dar. Mag nämlich eine Regierung noch so despotisch sein, Gewohnheit und Gemeingeist werden doch stets — wenigstens im Gebiete der Religion und des Rechts — der öffentlichen Meinung einen gewissen Einfluß erhalten, nnd es wird sich darin immer noch neben der autokratischen Form eine republikanische geltend machen. — Auf der andern Seite aber ist ausgebildete Herrschergewalt jedem Staate Bedürfniß. Denn da selbst in den freiesten Republiken unmöglich immer alle Bürger berathend

zusammentreten können, um ihre öffentlichen Angelegenheiten zu ordnen, so muß die specielle Besorgung der Geschäfte besonderen dazu Beauftragten überlassen werden. Hiermit ist zugleich erklärt, warum nothwendigerweise bei nur einigermaßen complicirten Staatsverhältnissen die befehlende Verfassung immer eher in einer gewissen Reinheit vorkommen wird, als die berathende.

So sind denn Berathung und Befehl die Quellen der beiden Verfassungssysteme, wonach alle Staaten regiert werden, und, da mit dem Verfassungs-Organismus auch die Art, wie die Geschäfte bearbeitet werden, also die Staats-Verwaltung, in genauester Verbindung steht[1]), so sehen wir hierfür gleichfalls zwei verschiedene Methoden, das Collegial- oder Dikasterial-, und das Bureau-, Präfectur- oder Einheitssystem mit jenen oben gedachten Verfassungsformen parallel laufen. Das letztere, wenn schon seinen Grundsätzen nach das einfachere, hat sich später entwickelt, als das erstere; — doch erscheint in den alten Staaten, z. B. in Rom, die collegialische Geschäftsbehandlung auch nur erst bei der Gesetzgebung durchgreifend ausgebildet, und Consuln, Censoren, Prätoren, Tribunen, Aedilen, Quästoren u. s. f. bieten in ihren Functionen allerdings manche Vergleichungspunkte mit denen unserer modernen Bureauchefs dar.

Bekanntlich bedeutet bureau, identisch mit bure, zunächst ein grobes Wollentuch, und hernach einen mit solchem Zeuge überzogenen Schreibtisch, wie dergleichen bei den französischen Gerichtshöfen schon vor Alters in Gebrauch waren. So kam es, daß allmälig das ganze Geschäftslokal öffentlicher Behörden, und endlich auch das Geschäftswesen selbst mit dem metaphorischen Ausdruck Bureau bezeichnet wurde. Freilich aber ist aus dieser etymologischen Herleitung des Worts noch keineswegs erwiesen, wie

1) Vergl. C. A. Frh. v. Malchus, Darstellung des Organismus der innern Staatsverwaltung. Heidelberg 1823. §. 14, S. 10. — Noch schärfer als Malchus dies hier gethan, läßt sich das Verhältniß der Staats-Verfassung zur Verwaltung etwa durch folgende Definition bezeichnen: Staats-Verfassung ist der Ausdruck für die Grundgesetze, wonach — und für die Organe wodurch die Staatsgewalt thätig sein soll; — Staatsverwaltung — der Ausdruck für die Organe, wodurch — und für die Art und Weise, wie die Staatsgewalt thätig ist.

dasselbe gerade zur Bezeichnung eines specifischen Verwaltungs-Systems gekommen; denn nach der bisherigen Ausführung würde auch eine collegialisch-organisirte Behörde recht füglich Bureau genannt werden können, wie es denn in Frankreich, der eigentlichen Heimath des Wortes, ursprünglich auch der Fall war.

Am rohesten findet sich die dem Bureausystem zu Grunde liegende Idee in den asiatischen Despotieen, — in verfeinerter Gestalt und mit ausgebildeterem Systeme in der französischen Bureau-Verfassung realisirt, die sich aus der unumschränkten Stellung entwickelt hat, welche durch die Cardinäle Richelieu und Mazarin dem Amte eines Premierministers auf den Trümmern der alten Reichsstände und Parlemente verliehen ward. Die erste, vollständig ausgebildete Bureauverwaltung schuf Colbert für das Finanzwesen, und obschon die Revolution, an dieser neuen Form, in richtiger Würdigung der ihr innewohnenden despotischen Macht, zu rütteln, und sowohl in ihrem fünfköpfigen Directorium in Paris, als in ihrer Departemental-Central-Administration von gleichfalls fünf Gliedern zum Collegialsystem zurückzukehren sich bestrebt zeigte[1]), so mußten sich die Franzosen doch endlich gefallen lassen, unter Napoleon's eisernem Scepter das verhaßte Bureausystem in höchster Blüthe wiederkehren zu sehen[2]). — Bald fand es auch in Deutschland Eingang, wo bisher, wie bei allen Nationen germanischen Ursprungs, die repräsentativ-collegialische Geschäfts-Verwaltung die herrschende gewesen.

Das Wesen des Bureausystems besteht darin, daß auf jeder Stufe des Verwaltungs-Organismus eine einzelne, dem Staate verantwortliche Person die Geschäfte leitet und Beschlüsse faßt, und daß einem solchen Bureauchef Gehülfen (employés) mit höchstens berathender, niemals entscheidender Stimme zur Seite stehen[3]).

1) cf. Benzenberg, über Provinzial-Verfassung. Hamm 1819, I. Theil, 2. Abtheilung. §. 140, S. 339.

2) Gewiß nicht mit Unrecht sagt J. F. Fries: Von deutschem Bund und deutscher Staats-Verfassung. Heidelberg 1816. 2. Abth., S. 6: „Den bonapartischen Präfecturen fehlte nur die Vereinigung der Civilgewalt mit der militärischen, so wären sie in Paschaliks oder Satrapieen verwandelt worden."

3) cf. J. L. Klüber, Oeffentliches Recht des teutschen Bundes. 4. Aufl. Frankfurt a. M. 1840. §. 343, S. 537.

Zwar ist die Bearbeitung der Geschäfte, wie bei der collegialischen Verfassung, auch hier meist nach Realbeziehungen unter einzelne Referenten vertheilt, aber der Chef allein, nicht die Majorität von Mitgliedern, entscheidet über die Art der Erledigung. Auch bildet die Behörde kein identificirtes Ganze, sondern zerfällt in einzelne Geschäftsabtheilungen (Divisionen, Sectionen), deren jede einen unmittelbaren, nur dem zunächst höheren Chef verantwortlichen Vorsteher hat.

Dagegen versteht man unter einer collegialischen Organisation der Verwaltung eine solche, bei welcher jede Behörde aus einer moralischen Person besteht, so daß mehrere Individuen dasselbe Geschäft besorgen, und nach gemeinsamer Berathung durch Stimmenmehrheit ihre Beschlüsse fassen. Name und Begriff der Collegien kommt gleichfalls schon bei den Römern vor, und zwar sind die Priestervereine [1]), welche die Sicherung des religiösen Cultus zur Aufgabe hatten, als die ältesten Collegien zu betrachten. Ebenso gab es auch schon unter Numa gewisse Künstler- und Handwerker-Gilden, welche collegia hießen, und ihre eigenen Vorsteher, Gesetze, Zusammenkünfte, ja sogar Festtage hatten [2]). Später erst ward es gebräuchlich, jede Corporation, worin die übereinstimmende Willensmeinung der Mehrzahl den Ausschlag über Thun und Lassen gab, insbesondere aber jede Beamtensocietät, die zu irgend einer Geschäftsführung unter einem Vorstande vereinigt war, ein Collegium zu nennen.

Fast in allen Staaten ist die formelle Einrichtung dieser Collegien ziemlich gleichartig. Ein Präsident oder Dirigent steht, die obere Leitung der Geschäfte und die Disciplin über die Mitglieder handhabend, an der Spitze; zerfällt dann die Behörde in einzelne Abtheilungen (Deputationen, Commissionen, Senate u. s. w.), so haben diese Unter-Collegien wieder ihre eigenen Vorstände, mit

---

1) Die **pontifices**, **augures**, **quindecimviri** und **septemviri epulones** wurden schon in alten Zeiten **sacerdotes summorum collegiorum** genannt. Unter den Kaisern kam die Sitte auf, auch ihnen **collegia** von Priestern zu ihrer Apotheose zu verordnen, welche dann **collegia sodalium** hießen. cf. Sueton. Claud. c. 6. (Lehrbuch der römischen Alterthümer von J. L. Meyer, 6. Aufl. Erlangen 1830, S. 154.)

2) cf. ebendaselbst, S. 93.

denen gemeinsam der Präsident das Präsidium, also gewissermaßen ein vorgesetztes Collegium bildet. Die Berathungen des Collegii finden, je nach der Wichtigkeit des Gegenstandes, theils in pleno, theils in den einzelnen Abtheilungen abgesondert statt, und sämmtliche unter dem resp. Vorstande arbeitenden Mitglieder haben rücksichtlich der Beschlüsse, die auf Grund eines im Collegio gehaltenen Vortrages gefaßt werden, gleiche Stimmberechtigung. Alle Geschäfte mit Ausnahme der Personalien, welche der Vorstand allein bearbeitet, sind unter die Mitglieder entweder nach Bezirken (Departements) oder nach Geschäftsbranchen (Real-Beziehungen) vertheilt, und, obwohl nach der ursprünglichen Idee des Collegialsystems jede einzelne Sache, in welcher eine Entscheidung zu treffen ist, von dem betreffenden Mitgliede dem Collegio vorgetragen werden müßte, so macht es doch die große Masse der Geschäfte nöthig, daß nur die wichtigeren zum Vortrage gebracht, die unwesentlicheren aber durch den Decernenten (Referenten und resp. Correferenten, wenn die Sache zugleich in verschiedene Geschäftsbranchen einschlägt) unter Mitzeichnung des Vorstandes abgemacht werden. Demungeachtet aber bildet der wirkiche oder gesetzlich fingirte Vortrag und die ebenmäßige Berathung jeder einzelnen Sache die Grundlage des Systems, und es werden daher auch alle Beschlüsse, welche vom Collegio ausgehen, als das Resultat einer gemeinschaftlichen Erörterung angesehen, auch wenn sie schließlich vor dem Publikum nur vom Dirigenten unterzeichnet erscheinen.

Die Beantwortung der Frage, welches von beiden Systemen den Vorzug verdiene, ist vorzugsweise auf die Grundprincipien, worauf der Staat beruht, und auf die dadurch wesentlich bestimmte Aufgabe der Staatsverwaltung zurückzuführen. Hängt doch die Untersuchung, ob es besser sei, daß Einer an der Spitze der Verwaltung stehe, und die Verantwortlichkeit für alle seine Untergebenen trage, oder daß eine organisirte Gesellschaft mit collegialischer Gleichheit der Mitglieder bestehe, und ihre Entschließungen per majora fasse, mit der andern, was höher gelte, despotische Kraft, oder republikanische allseitige Erwägung, auf's innigste zusammen, und ebenso, wie sich hierüber eine Entscheidung a priori nicht treffen läßt, so wird auch die Wahl zwischen den beiden äußersten Extremen, welche die neuere Geschichte in dieser

Beziehung darstellt, zwischen der straffen, vom Kaiser bis zum untersten Commissär herab militairisch-subordinationsmäßigen Verwaltungsmaxime Napoleon's und zwischen der vom Reichstag und Hofkriegsrath bis zum untersten Schulcollegium herab schwerfällig bedächtigen alten deutschen Reichsverfassung eine nicht ganz leichte sein. — Allerdings ist es richtig, daß im Allgemeinen das autokratische Einheitssystem der Despotie, das repräsentativ-collegialische dem gemäßigten Rechtsstaate mehr entspricht [1]); nichtsdestoweniger aber muß man anerkennen, daß beiden Formen, sowohl der befehlenden als der berathenden, eigenthümliche Vorzüge innewohnen, daß jedoch bei einer Vergleichung beider lediglich der Geist, womit sie gehandhabt werden, entscheidet, indem einerseits das raschere und wirksamere Eingreifen der bureaumäßigen Verwaltung durch schwache Individualitäten auf's äußerste gelähmt, andererseits die langsamere und umständlichere Thätigkeit der Collegien durch geniale Geschäftsbehandlung und energische, umsichtige Leitung sehr gehoben werden kann.

Zu verkennen ist bei alledem nicht, daß, wenn es auf den Entwurf großartiger Plane ankommt, welche nur das Product eines schöpferischen Genius sein können, und deren Güte lediglich dadurch bedingt ist, daß sie gleichsam aus einem Gusse hervorgehen, von der gemeinsamen Thätigkeit eines Collegiums Gedeihliches schwerlich zu erwarten steht; wie es denn auch entschieden vortheilhafter ist, den ungetheilten Willen eines Einzelnen an die Spitze zu stellen, wo es sich um raschen Entschluß und kühne That handelt. Deshalb wird sowohl in der obersten Regierungsinstanz, wie bei der Armee die autokratische Form die collegialische leicht besiegen. Ein Senat taugt selten an der Spitze einer Regierung, ein Kriegsrath nie an der Spitze eines Heeres. Die Napoleon'sche Verfassung wurde im Drang der Umstände gebildet: daher ihre durchgängig bureaumäßige Einrichtung. Wo es hingegen auf eine so schnelle durchgreifende Wirksamkeit weniger ankommt, wo es vor Allem nur eine reifliche Abwägung verschiedener collidirender Interessen und Rechte gilt: da wird die Collegialver-

---

1) cf. Carl v. Rotteck und C. Welcker, Staatslexikon. Altona 1846. Bd. 3, S. 266 s. v. Collegium.

fassung schlechterdings den Vorzug schon deshalb verdienen, weil sie ein unparteilicheres Urtheil und eine leidenschaftslosere Anschauung der Dinge garantirt. — Darum ist dieses System auch von jeher bei den Justiz- und Gesetzgebungsbehörden vorzugsweise zur Anwendung gekommen, und gegenwärtig in diesen Geschäftsbranchen fast überall recipirt.

Nach diesen Erfahrungen hat man in den neuern Staatsorganisationen beide Systeme in der Art zu combiniren versucht, daß sämmtliche Verwaltungsgeschäfte ihrem Charakter gemäß theils collegialisch-berathenden, theils einzeln-ausführenden Staatsbeamten übertragen worden sind. Somit hat man meist in den obersten Verwaltungsbehörden (Ministerien), sowie bei der Local-Administration dem Bureausystem, in den Mittel- (Provinzial-) Stellen dagegen, wie bei den Gerichtshöfen, der Collegialität den Vorzug gegeben [1]).

Dieses gemischte System fand vorzugsweise auch in dem Preußischen Verwaltungs-Organismus Eingang. Bevor wir jedoch, wie es unsere Aufgabe erheischt, zu näherer Beurtheilung desselben vorschreiten, dünkt es uns zu besserem Verständniß der dabei zur Sprache kommenden Eigenthümlichkeiten zweckmäßig, erst eine möglichst gedrängte historische Uebersicht über die allmälige Ausbildung unserer Behördeneinrichtungen voran zu schicken. Zu dem Ende betrachten wir zunächst den Entwickelungs-Gang der deutschen Behörden. —

---

1) cf. Malchus, Darstellung des Organismus der innern Staatsverwalung. §. 16, S. 11 und 12, und Klüber, Oeffentliches Recht des teutschen Bundes, §. 343, S. 537. — Die Frage, was vorzuziehen sei, Büreau- oder Collegial-Verwaltung, ist namentlich ausführlich ventilirt in: Rehberg, Ueber die Staatsverfassung Deutscher Länder. Hannover 1807. §. 4, S. 135—150; in Frh. v. Malchus, Der Organismus der Behördeu für die Staatsverwaltug. Heidelberg 1823. I. Bd., S. 6 und f. — und in dem oben citirten Werke desselben Verfassers §. 15 u. 16, S. 10 u. f.; — ferner in: Benzenberg, Ueber Provinzial-Verfassung, Th. I, §. 139, S. 540 u. f.; — und endlich in: Geschichte und Darstellung des Organismus der Preußischen Behörden. Arnsberg 1840. Cap. 10 S. 175—200.

II.

Historische Entwickelung des Deutschen Behördenwesens.

Die römische Provinzial-Verwaltung, sowie sie in den ersten Jahrhunderten nach Christi Geburt, also gegen das Ende der Römischen Weltherrschaft, auch für das römische Deutschland bestand, war im Allgemeinen bureauartig, dabei aber außerordentlich complicirt und mit einem Berg übereinander geschichteter Controlen versehen, weil der Römische Argwohn den der Hauptstadt und der nähern Aufsicht des Regenten fern stehenden Beamten nur selbstsüchtige unlautere Tendenzen unterzulegen gewohnt war [1]). Nachdem diese Herrschaft gesunken, und die germanischen Fürsten unabhängig geworden waren, behielten diese zwar die vorgefundene Staatsdienerschaft als unentbehrlich im Allgemeinen bei, vereinigten jedoch allmälig viele der einander controlirenden Aemter in einer Person. Auch wurde die eigentliche Bedeutung der Römischen Aemter durch mannigfach sich einmischende germanische Einrichtungen bald stark verwischt, so daß schon unter den Merovingern nach Chlodwig oft nur die Namen der fränkischen Staatsämter noch an ihren einstmaligen Römischen Ursprung erinnerten. An der Spitze der Provinzialverwaltung sehen wir damals schon den dux und den comes [2]), während die oberste Leitung der Staatsgeschäfte der König mit Hülfe einiger Hofbeamten [3]) selbst besorgte, worunter der major domus, oder Befehlshaber der königlichen Leute, der referendarius (apocrisiarius) oder Canzellei-Vorsteher,

---

1) cf. u. a. Cassiodorus Variarum liber VI u. VII, worin Muster zu Bestallungen der Provinzialbeamten, wie sie der Ostgothen-König Theodorich d. Gr. in Italien ganz nach Römischem Vorbilde ausfertigen ließ, mitgetheilt werden.

2) cf. Marculfi monachi formularum lib. I. (enthaltend die chartae regales) form: VIII. Herausgegeben von Bignon. Paris 1813.

3) Ein vollständiges Verzeichniß aller fränkischen Hof- und Staats-Beamten giebt Buri, Erläuterung des in Deutschland üblichen Lehnrechts, herausgegeben von Runde. 1793. S. 239—363.

der cubicularius (später camerarius) oder oberste Verwalter der königlichen Einkünfte und der Hofhaltung, und endlich der comes palatii oder Richter im Hofgericht die vornehmsten waren. Dabei erschien der König im bureaukratischen Sinne als Chef seiner Rathsversammlung.

Unter Carl d. Gr. erhielt neben dem dux und comes auch der Bischof eine bedeutendere Gewalt, und häufig wurden geistliche und weltliche Beamte einander zur Controle gesetzt, während ihre und ihrer Untergebenen (ministeriales) Verwaltung wieder der Revision von Sendgrafen unterlag, die alljährlich vom Hoflager aus in die Provinzen geschickt wurden [1]).

Inzwischen hatten sich aus den Bischöfen und Grafen Reichsstände gebildet, und die hieraus hervorgehende Reichsversammlung [2]), der die Sendgrafen über ihre Revisionen Bericht abstatten mußten, übte nun eine General-Controle über die Provinzial-Verwaltung aus, wodurch der etwanige despotische Charakter der Bureau-Verfassung wesentlich gemildert ward. Unter Carls schwachen Nachfolgern verlor indessen das Institut der Sendgrafen allmälig seine Bedeutung. Das Ansehen der Stände fing an, die königliche Macht zu überwachsen, und für die fast unabhängigen Provinzialbeamten wurde der bureaukratische Verwaltungs-Organismus nunmehr eine willkommene Handhabe, um das durch den Geist des Lehnwesens in viele kleinere und größere, nur lose zusammenhängende Gesellschaften zerfallene Volk auf alle Weise zu drücken, und unverantwortlich zu regieren, bis es erst drei Jahrhunderte später durch das Aufblühen der Städte eine neue Freiheit errang [3]). Der Rath des Königs artete in bloße Hofämter aus, und die höchsten Staatsämter waren factisch bald nichts anderes

1) cf. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte. 3. Ausgabe. Göttingen 1821. Th. I, §§. 28 u. 137, S. 96 u. f. und S. 323 u. f. Daß übrigens das Institut der missi nicht, wie lange geglaubt wurde, Carls d. Gr. Erfindung, sondern nur eine allgemeiner durchgeführte alte Merovingische Einrichtung war, hat Philipps, Deutsche Geschichte mit besonderer Rücksicht auf Religion, Recht und Staatsverfassung, 2. Bd., (Berlin 1834), S. 404 klar erwiesen.

2) cf. Eichhorn, Th. I, §. 122, S. 297 u. f.

3) cf. Eichhorn, Th. I, §. 141, S. 331 u. f.

mehr, als Titel der angesehensten duces. Die Herzogswürde wurde mehr und mehr erblich, und so gingen aus den ehemaligen Beamten allmälig Landesherren hervor[1]). Das Deutsche Reich nahm auf diese Weise die Gestalt eines zusammengesetzten Staates an, und die eigentliche Administrativ-Gewalt des Kaisers mußte immer mehr von ihren Attributionen an die einzelnen Landesherren abgeben, so daß sich demgemäß bald in jedem Territorio auch ein besonderer Behörden-Organismus bildete, der nach und nach eine festere Einrichtung und größere Ausdehnung gewann. Demungeachtet aber blieb die Geschäftsverwaltung noch längere Zeit hindurch in den Händen einzelnstehender Beamten, und namentlich pflegte für die Verwaltung der landesherrlichen Einkünfte, die bei den Vogteien oder Aemtern aufkamen, in welche das ganze Land sowohl in gerichtlicher als administrativer Hinsicht eingetheilt war, über einen größeren District in höherer Instanz ein Beamter unter dem Titel eines **Landeshauptmanns** oder **Vicedom's** zu stehen, der mit Ausnahme der Gerichtsbarkeit alle übrigen landesherrlichen Gerechtsame zugleich verwaltete[2]).

Immer mehr aber wuchs gegen das Ende des Mittelalters aus den einzelnen Räthen des Landesherrn — bald unter dem Namen eines **Hofrathes** oder einer **Regierung** — ein Collegium zusammen, an dessen Spitze seit dem 15. Jahrhundert der Kanzler — immer ein Gelehrter — stand, und das neben den nur zu bestimmten Zeiten gehaltenen Hofgerichten auch zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten gebraucht wurde[3]). Weil jedoch die Landesherren dieser collegialischen Regierungsbehörde nicht alle Angelegenheiten überlassen wollten, so bildete sich neben dieser aus den vertrautesten Rathgebern der Fürsten noch ein besonderer **Geheimer Rath**, der indessen erst später eine selbstständig-collegialische Einrichtung erhielt, da die Geheimenräthe meist zugleich ordentliche Mitglieder der Regierungsbehörde waren.

Am frühsten entwickelte sich in dieser Art das Dikasterial-

---

1) Die Landeshoheit wurde indessen unter diesem Namen erst im Westphälischen Frieden 1648 anerkannt. cf. Eichhorn Bd. 4, §§. 525 und 526, S. 284 u. f.

2) cf. ebendaselbst III, §. 430, S. 270 u. f.

3) cf. ebendaselbst IV, §. 549, S. 419 u. f.

System in Nieder-Oesterreich, da schon Kaiser Maximilian I. in seinen Oesterreichischen Erblanden eine eigenthümliche Landesverwaltung eingerichtet, und die früher bureaumäßigen Functionen der landesherrlichen Räthe und Landeshauptleute [1]) zwei besonderen Collegien, einer Regierung und einer Hofkammer, die wichtigeren Geschäfte aber, sowie den Vortrag bei seiner Person einem achtzehnköpfigen Hofrathe übertragen hatte, welchem er, um auch die Reichsangelegenheiten von ihm bearbeiten lassen zu können, später noch fünf Mitglieder aus den Reichsländern zugesellte [2]).

Ebenso wurde das 1495 eingerichtete Reichskammergericht das Muster für sämmtliche höhere Landgerichte, in welchen bisher neben den sie bald verdrängenden Hofgerichten die Verwaltung der Grafschaften einem Landrichter (Landvoigt) „an des Herren Statt" anvertraut gewesen war [3]).

Obwohl nun schon im 16. Jahrhundert die landesherrliche Sorgfalt der einzelnen Fürsten mittels eigener Verfügungen über allgemeinere Gegenstände der Landesordnungen sich zu verbreiten, und so einen vollständigeren Verwaltungs-Organismus einzurichten begann, so blieb doch ihre und ihrer Beamten administrative Wirksamkeit in den meisten Deutschen Ländern zunächst immer noch eine verhältnißmäßig geringe. Namentlich ward das ganze weite Gebiet der Polizei von ihnen nur noch wenig beachtet, und alle zur Sicherung des Lebens und Eigenthums, sowie zur Förderung des Wohlstandes dienenden Einrichtungen pflegten gewöhnlich erst mit den Ständen berathen und beschlossen, demnächst vom Fürsten publicirt, und endlich von den Gemeinden und Corporationen in Vollzug gesetzt zu werden. Von einer eigentlichen Landes-Regierung mittels geordneter Behörden war also damals noch nicht die Rede:

---

1) Die im Mittelalter von den Landesfürsten für einzelne größere Bezirke zur Wahrnehmung ihrer Gerechtsame bestellten Landeshauptleute nahmen, obwohl die Fürsten bei der Einfachheit der damaligen Staatsverwaltung in die Regierung unmittelbar selbstthätig eingriffen, und im eigentlichen Sinne der Mittelpunkt derselben waren, fast die Stellung von Statthaltern ein.

2) cf. Eichhorn III, §. 430, S. 270 u. f.

3) Jede dieser Grafschaften zerfiel wieder in Centen oder Voigteien, in denen ein Voigt oder Amtmann die Cent-Gerichtsbarkeit „an des Landrichters Statt" ausübte. cf. Eichhorn I, §. 164, S. 383 u. f.

die Staatsverwaltung stellte nicht eine centralisirte Einheit, sondern ein Conglomerat mehr oder weniger selbstständiger, durch die landesherrliche Gewalt nur lose zusammengehaltener corporativer Administrationen dar.

Eine wesentliche Umgestaltung dieser Maximen wurde, wiewohl schon die Reformation und die Errichtung stehender Heere der Regierungsgewalt ein immer höher steigendes Ansehen verliehen hatten, doch erst durch die Einwirkungen jener abstrakten Staatsrechtstheorieen hervorgebracht, denen schon längere Zeit vor dem Ausbruche der französischen Revolution hauptsächlich durch Montesquieu und Rousseau Bahn gebrochen war[1]).

Die Nothwendigkeit einer durchgreifenden Veränderung alles bisher Bestandenen gründete sich weit weniger auf ein unmittelbar empfundenes Bedürfniß, als vielmehr auf wirkliche oder eingebildete Vernunftregeln, deren überall gleichmäßige Realisirung man ohne Rücksicht auf die in den einzelnen Staaten vorliegenden individuellen Verhältnisse für unumgänglich hielt. Somit wurde allem Althergebrachten, Nationalen unter der Firma, daß dergleichen Einrichtungen als Ueberbleibsel des — längst nicht mehr bestehenden — Feudalsystems mit Stumpf und Stiel auszurotten seien, ohne Schonung der Krieg erklärt, und dafür trotz mannigfach divergirender Ansichten über die Bildung der Staatsverfassung als oberste praktische Verwaltungs-Maxime der, allen eigenthümlichen Rechtsverhältnissen Hohnsprechende Glaubensartikel proklamirt, daß der Staat eine von der höchsten Gewalt in Bewegung gesetzte Maschine, und daher dann am vollkommensten eingerichtet sei, wenn die Verwaltung der öffentlichen Geschäfte sich lediglich in den Händen der Regierung und ihrer Beamten befinde, und dieser einfache Behörden-Organismus durch keinerlei mitwirkende Thätigkeit von Seiten des Volks in seinen Beschlüssen und Ausführungen gehemmt werde.

Diese Nivellirungs-Theorie — unter dem hochtönenden Titel

---

1) Am vollständigsten, aber freilich auch am einseitigsten, nur um für eine nicht minder falsche Ansicht Raum zu gewinnen, findet sich die Geschichte dieser Theorieen dargestellt in K. L. v. Haller's Restauration der Staatswissenschaft I, S. 16—265. Winterthur 1816—26.



sogenannter Landes-Organisationen in den durch den Reichs-deputations-Hauptschluß von 1803 und die Errichtung des Rheinbundes betroffenen Deutschen Ländern am großartigsten realisirt [1]) — führte bei den beweglichen, raschen Franzosen zu einem rein bureaukratischen, bei den bedächtigeren, langsameren Deutschen zu einem vorzugsweise collegialischen Behördenorganismus, von dessen allumfassender Thätigkeit bald jede individuelle, volksthümliche Regung absorbirt wurde. Hatte schon früher die Einführung des Römischen Rechts beigetragen, dem Volke das Rechtsbewußtsein und das Verständniß seiner öffentlichen Institutionen zu nehmen, so mußte es bei dem nun beliebten allgemeinen Umsturze jedes Restes von althergebrachten Einrichtungen vollends unter die Bevormundung einer metiermäßig-ausgebildeten Staatsdienerschaft gerathen, da diese ja allein im Stande war, sich im neuen Hause zurecht zu finden. — Unabhängig von jeder Mitwirkung des Volks war die Verfassung und Verwaltung der Rheinbundstaaten durch bloße organische Edicte der Regierungen eingerichtet worden, und wenn man gleich in den meisten Ländern noch so viel Besinnung behielt, um die vom kaiserlichen Protector aufgestellte Muster-Verfassung des Königreichs Westphalen [2]) — jener Schmachsäule der Deutschen Nation — nicht unbedingt nachzuäffen: so war doch das Bestreben nach Erreichung einer vollständigen Gleichförmigkeit des Staatsorganismus, sowie nach größtmöglichster Ausdehnung des Wirkungskreises der landesherrlichen Polizei und Centralisation der Verwaltung überall dasselbe. Nun erst hatte sich auch der Begriff des Staatsamtes in Gemäßheit der von den Staatsrechtslehrern des 18. Jahrhunderts aufgestellten und vertheidigten Grundsätze

---

1) cf. Eichhorn IV, §. 616, S. 721 u. f.

2) Obwohl die westphälische Verwaltung anscheinend die Vorzüge des Collegial- und Büreausystems verband, auch in der That eine rasche Abwickelung der Geschäfte sich sehr angelegen sein ließ, und insofern dem sprüchwörtlich gewordenen bestäubten Schlendrian der alten Deutschen Dikasterien in vieler Beziehung ein Ziel setzte: so wurde doch die ganze Maschinerie nur mittels eines weislich verschleierten Despotismus in Bewegung gesetzt, der durch die Oberflächlichkeit und Ungründlichkeit seiner Handlanger eine bisher nicht gekannte Willkür in allen Administrationsbranchen herbeizuführen wußte. cf. F. Bülau, Geschichte Deutschlands von 1806—30. Hamburg 1842. S. 30 u. f.

dahin fixirt, daß man seitdem darunter ein von der souverainen Staatsgewalt mittelst freien Vertrages übertragenes Recht erkannte, wonach ein einzelnes Mitglied seine geistigen Fähigkeiten gegen Entschädigung demselben widmet, um in der ihm angewiesenen besonderen Sphäre zur Erreichung des Staatszweckes nach Kräften beizutragen [1]). — Und somit wuchs auf dem Grabe der alten Landstände ein neuer — der Alles verschlingende **Beamtenstand** — empor.

III.

Geschichte der Preußischen Behörden bis 1806.

Auch auf die verschiedenartigen Länder, aus welchen gegenwärtig die Preußische Monarchie besteht, hatten diese modernen Staatsrechtstheorieen einen wesentlichen Einfluß, obwohl nicht geläugnet werden kann, daß hier der Grund zur Ausbildung der Beamtenhierarchie schon weit früher, als durch die französischen Revolutionsstürme gelegt worden war, und hauptsächlich in der außerordentlichen Energie großer Souveraine zu suchen ist.

Schon die Kurfürsten **Albrecht Achilles**, **Joachim I** und **Joachim II** hatten ihren Ständen gegenüber der Landeshoheit immer wichtigere Attributionen zu vindiciren gewußt, und dadurch auch das Ansehen der Beamten wesentlich gesteigert. Die höheren Landesbehörden verwalteten seitdem theils die ihnen unmittelbar vorbehaltenen landesherrlichen Prärogative, theils führten sie die Aufsicht über die als Districts- und Lokalbehörden fungirenden Amtshauptleute, Gutsherren und Magisträte. Namentlich hatte sich, nachdem durch glückliche Erwerbungen dem Brandenburgischen Hause wichtige Gebietstheile zugefallen waren, der Wirkungskreis des von **Joachim Friedrich** 1604 errichteten

---

1) cf. (Vollgraf) Der Staatsdienst und der Preußische Beamtenstand. Marburg 1851. §. 7, S. 25 und 26.

stehenden Geheimen-Raths-Collegii immer mehr erweitert, da demselben die in den neu erworbenen Provinzen als oberste Behörden fungirenden Regierungen und Kammer-Collegia untergeordnet, und unter Johann Sigismund durch genauere Bestimmung der Verwaltungskreise bereits die Fundamente zu einer planmäßigen Geschäftstheilung nach Departements gelegt worden waren [1]). Nur auf die Justiz-, Lehns-, Religions- und Landtagssachen in oberster Instanz hatte der Geheime-Rath ursprünglich keinen Einfluß, da diese theils vor das schon 1516 gestiftete Kammergericht [2]), theils vor die Lehnscanzlei, das Consistorium und den Kanzler gehörten.

Während solchergestalt die oberste Centralbehörde sich nach der Idee der Collegialverfassung zu immer strengeren Formen entwickelte, und auch die Provinzial-Verwaltung den Bedürfnissen eines neueren Finanzwesens gemäß in völliger Umgestaltung begriffen war, sanken hauptsächlich unter der kraftvollen Regierung des großen Kurfürsten die Landstände zur völligen Bedeutungslosigkeit und allmälig zu einem bloßen Creditinstitute herab; nur in Preußen setzten sie dem Souverain noch eine Zeitlang einen einigermaßen erheblichen Widerstand entgegen.

Eine wesentliche Veränderung in der Behörden-Organisation

---

1) cf. K. W. Cosmar u. Ch. A. L. Klaproth, Der Königl. Preußische und Kurfürstl. Brandenburgische Wirkliche Geheime Staatsrath. Berlin 1805. S. 86 u. f. Hierin ist die erste Geheimerathsordnung, welche Joachim Friedrich am 25. December 1604 vollzog, obwohl die wirkliche Einführung des Collegii erst am 5. Januar 1605 stattfand, vollständig abgedruckt. S. 299 u. f. Die verbesserte Geheimerathsordnung von Johann Sigismund datirt v. 25. März 1613. (cf. Cosmar S. 113 u. f.) Darin macht sich der Kurfürst anheischig, sogar in Sachen seines Hauses nichts ohne Zuziehung des Geheimen Raths vornehmen zu wollen.

2) Die Stiftungsurkunde findet sich in **Mylius Corpus constitutionum Marchicarum I**, Abth. I, Nr. 1. Erst weit später entstand das Obertribunal, nachdem der Kaiser Leopold I dem König Friedrich I am 16. December 1702 ein auf alle Reichslande des Preußischen Staats ausgedehntes **privilegium de non appellando** ertheilt hatte, vermöge dessen bis zu einer Summe von 2500 Goldgulden von den Königlichen Gerichten nicht an das Reichskammergericht appellirt zu werden brauchte. cf. Hymmen, Beiträge zur juristischen Literatur in den Preußischen Staaten. Acht Sammlungen. Berlin und Leipzig 1774—1787. Th. 6, S. 225.

bewirkte Friedrich Wilhelm ferner auch dadurch, daß er die fast unumschränkt gewordene Macht des von seinem schwachen Vorgänger an die Spitze des Geheimen-Raths gestellten Statthalters, Grafen von Schwarzenberg, schon 1641 durch eine neue Instruction außerordentlich restringirte[1]), nach dem Tode des Markgrafen Ernst von Jägerndorf (1642), welcher Nachfolger Schwarzenbergs geworden, die Statthalterstelle längere Zeit ganz unbesetzt ließ, und die oberste Direction des von ihm in 19 Abtheilungen, theils nach Provinzen, theils nach Gegenständen eingetheilten Geheimen-Raths nun größtentheils selbst besorgte, wodurch dessen collegialische Verfassung allerdings zu einem bloßen Scheinwesen wurde. Insonderheit behielt sich der Kurfürst die politischen Angelegenheiten persönlich vor, und legte, da er diese wiederum durch beliebig erwählte Mitglieder des Geheimen-Raths collegialisch bearbeiten ließ, den Grund zum nachmaligen Cabinet[2]), so daß der Geheime-Rath nunmehr als Mittelpunkt der innern, das Cabinet als Mittelpunkt der äußern Angelegenheiten erschien. Zugleich aber verwandte er große Sorgfalt auf eine bessere Ordnung der damals allerdings noch in trostlosem Zustande befindlichen Domainen-Administration[3]), welche in den Händen unwissender Rentmeister und unter der Oberaufsicht der Amtshauptleute sehr wenig einbrachte, obwohl der Unterhalt des fürstlichen Hofes und der Staatsbeamten aus den Revenüen dieser Güter und aus den Regalien allein bestritten werden mußte, während zur Unterhaltung des Kriegsheeres die Accise, Contribution, Licent- und Stempelgelder dienten. Es wurden nun für die Verwaltung dieser sämmtlichen Einkünfte eigene Collegien unter dem Namen Kriegs-Commissariate und Amts-Kammern eingerichtet, und jenen insbesondere die Administration der Kriegsgefälle nebst

---

1) cf. Cosmar, Beiträge zur Untersuchung der gegen den Grafen Adam von Schwarzenberg erhobenen Beschuldigungen. Berlin 1828. S. 316.

2) cf. Stenzel, Geschichte des Preußischen Staats. Hamburg 1837. II, S. 77 und 449.

3) cf. Historische Beiträge, die Königlich Preußische und benachbarte Staaten betreffend. Berlin 1782. Th. 2, Bd. 1, S. 7 u. f. und Th. 3, Bd. I, S. 13 u. f. (Geschichte der Domainen.)

der Wahrnehmung des Militairwesens und der allgemeinen Landeswohlfahrt überhaupt, diesen die Administration der Domainengefälle und die Sorge für die Landescultur übergeben.

Unter dem Nachfolger des großen Kurfürsten erhielten beide Verwaltungen eine noch strengere Organisation dadurch, daß den Kriegs-Commissariaten 1699 ein General-Commissariat, dessen Chef im Geheimen Staatsrathe die Militairpartie vertrat, den Amtskammern 1698 das Domainen-Directorium (General-Domainen-Commission) vorgesetzt wurde, neben und theilweise über welchem noch die schon früher eingerichtete Hofkammer bestand.

Friedrich Wilhelm I fügte diesen Central-Behörden am 22. November 1714 das ihm allein untergeordnete Collegium der General-Rechenkammer hinzu, welche aus einem Kriegs- und einem Domainen-Departement bestand, und die Revision sämmtlicher Rechnungen der Behörden zu besorgen hatte [1]). Auch wurde im Jahre 1717 die bis dahin durch besondere Forstämter unter Provinzial-Oberforstmeistern verwaltete Forstpartie den Amtskammern mitübertragen, und dem Oberforstmeister gleich nach dem Kammer-Präsidenten und Director Sitz und Stimme in diesen Collegien verliehen, während das Berg-, Hütten- und Postwesen seine abgesonderte Administration behielt. — Den Kammern und Kriegs-Commissariaten coordinirte Provinzial-Behörden für die Justizpflege waren die gleichfalls collegialisch eingerichteten Regierungen, von denen die theils aus Bureaus einzeln stehender Richter organisirten Untergerichte ressortirten. — Fast zu gleicher Zeit — seit 1723 — wurden auch die Landräthe, welche bisher nur ständische Vertreter gewesen, landesherrliche Unterbeamte [2]), obwohl ihre Wahl durch die Landstände blieb; ihnen lag die Verwaltung der Polizei und Militairsachen in unterer Instanz

---

1) cf. Stenzel III, S. 239 u. 330; nach Errichtung des General-Directorii ward die General-Rechenkammer am 2. März 1723 in eine Ober-Krieges- und Domainen-Kammer verwandelt, und Friedrich II erklärte sie am 30. Mai 1768 zu einem attachirten Theile des Generaldirectorii. cf. Preuß, Die Lebensgeschichte des großen Königs Friedrich von Preußen, 2. Ausgabe. Berlin 1837. Th. 2, S. 19 u. f.

2) cf. Stenzel III, S. 321.

ob, wogegen in Betreff des städtischen Steuerwesens, der Kämmerei-Verwaltung und der Gewerbe-Angelegenheiten — außer in den der Amtsthätigkeit der Landräthe mit unterworfenen Mediatstädten — einzeln stehende landesherrliche Commissarien, später Steuer- (Kriegs-) Räthe genannt, fungirten [1]). — Die Lokalbehörden hatten theils — wie die Magisträte und die Dorfgerichte mit sehr beschränktem Ressort — eine collegialische Einrichtung, theils bestanden sie — wie die Gutsherrschaften und Domainenbeamten — aus einzeln stehenden Individuen, und verloren neben den Land- und Steuer-Räthen bald immer mehr von ihrer ursprünglichen Selbstständigkeit.

Das größte Verdienst, welches sich der in allen Verwaltungsangelegenheiten so hell sehende und selbstthätige König Friedrich Wilhelm I. um die Preußische Administration erwarb, bestand darin, daß er die gesammte Civil-Verwaltung des Geheimen Staatsraths nach ihren Hauptzweigen in drei Departements — für die auswärtigen, die Finanz- und die Justiz-Angelegenheiten — eintheilte, den Vorstehern dieser drei Ober-Departements für immer Sitz und Stimme im Geheimen Staatsrathe verlieh, und dadurch den ersten Grund zu einer festgegliederten Staatsverwaltung legte [2]). Ganz besondere Sorgfalt wandte er persönlich dem Finanzdepartement zu, und setzte hier seinen Reformen nach zehnjähriger, genauer Beobachtung der so gewonnenen Resultate die Krone dadurch auf, daß er das General-Kriegs-Commissariat und General-Finanz-Directorium, deren oft gegen einander gerichtete Ressorts nach seinem eigenen Ausspruche ein „Confusionswerk" erzeugten [3]), 1723 in eine einzige Behörde unter dem Namen: General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domainen-Directorium (kürzer General-Directorium) zusammenzog [4]). Zu gleicher Zeit bildete er aus

1) cf. Stenzel III, S. 342.

2) cf. Cosmar, Staatsrath. S. 229 u. f.

3) Das Schreiben des Königs an den Minister Ilgen, worin dieser Ausdruck vorkommt, ist mitgetheilt von Rödenbeck: Beiträge zu der Lebensbeschreibung Friedrich Wilhelm's I u. s. f., Th. I, S. 23.

4) cf. Patent über die Einrichtung des General-Directorii vom 24. Januar 1723 in: Corpus const. March. tom. II, sect. II, num. 153, pag. 241.

den Kriegs-Commissariaten und Amts-Kammern dem neuen Gesammt-Ober-Collegio allein untergeordnete, sogenannte Kriegs- und Domainen-Kammern [1]), und vereinigte so die bisher getrennte Landes- und Domainen-Verwaltung in zweckmäßiger Weise. Die Abtheilungen des General-Directorii, worin fast alle Geschäfte der innern Verwaltung in pleno unter des Königs eigenem Vorsitze [2]) verhandelt wurden, gränzte er in damals üblicher Weise nach Provinzen ab, so daß sich der Wirkungskreis jedes sogenannten Provinzial-Departements, dem ein Provinzial-Minister vorstand, innerhalb der betreffenden Provinz auf Alles erstreckte, was nicht reine Justizsache war, oder technisch vor die Minister des Kriegs, der Justiz, der auswärtigen und geistlichen Angelegenheiten gehörte. Durch die Einrichtung der Provinzial-Departements zerfiel indessen das General-Directorium keineswegs in verschiedene Behörden, sondern alle Minister waren für sämmtliche Geschäfte in allen Provinzen verantwortlich. — Nirgends erschien das collegialische System mit größerer Consequenz durchgeführt, als in diesen Schöpfungen Friedrich Wilhelm's I. Demungeachtet hat er es selbst schon für nöthig gehalten, gewisse Regierungsgeschäfte dieser weitläuftigen Behandlungsweise zu entziehen, und demgemäß aus seinen specielleren Vertrauten 1728 ein besonderes Cabinets-Ministerium gebildet, in dem namentlich die auswärtigen, die Standeserhöhungs- und Königlichen Haus-Angelegenheiten natürlich büreaumäßig bearbeitet wurden, und zu welchem auch der erste Justiz-Minister (chef de justice [3]), später Groß-Kanzler genannt) gehörte: auf diese Weise wurde das eine Haupt-Departement des Geheimen Staats-Rath von diesem Ge-

Die vom Könige selbst verfaßte Instruction für diese Behörde findet sich bei F. Förster, Friedrich Wilhelm I, König von Preußen. Potsdam 1834 und 1835. Th. II, S. 173—256.

1) cf. Stenzel III, S. 341—343. Die Kriegs- und Domainen-Kammern erhielten den Rang vor allen übrigen Provinzial-Collegien außer den Regierungen, und die Verwaltung der ihnen untergebenen Domainenämter wurde unter die einzelnen Kammer-Räthe vertheilt, welche seitdem Departements-Räthe hießen.

2) Fünf Mitglieder des Geheimen Staatsraths waren zugleich Vice-Präsidenten des General-Directorii, und jeder Minister stand einer Abtheilung desselben vor. cf. Cosmar, Staatsrath. S. 233 u. 34.

3) cf. ebendaselbst, S. 231.

sammt-Collegio factisch bereits losgelöst, obschon das Cabinets-Ministerium dem Namen nach noch die erste Section desselben blieb. — Auch bei dem General-Directorio vermochte der König die Idee eines, die gesammte innere Verwaltung umfassenden Collegii nicht ganz rein durchzuführen: 1725 erhob er das schon früher errichtete Collegium medicum zum Ober-Collegium medicum [1]), ordnete demselben die 1724 installirten Provinzial-Medicinal-Collegien unter [2]), und schuf somit für die Landes-Medicinal-Angelegenheiten eine vom General-Directorio unabhängige Verwaltung. Dagegen blieb die vollständige Emancipation der Rechtspflege von der Administration erst einer späteren Zeit vorbehalten: der König legte sowohl dem General-Directorio als den Kammern die Gerichtsbarkeit in Finanz- und Polizeisachen bei, und rief 1724 ein Ober-Revisions-Collegium als Appellationsinstanz von den in Domainen-, Commerzien- und Fabriken-Sachen ergangenen Erkenntnissen der Kriegs- und Domainen-Kammern, sowie eine Ober-Revisions-Deputation als dritte Instanz hierfür ins Leben [3]), welche Dikasterien nur Theile des General-Directorii, nicht selbstständige Behörden waren.

Friedrich der Große änderte an diesen Einrichtungen seines Vaters äußerlich nur wenig, doch wurde unter ihm das Cabinet die eigentlich höchste Behörde, von wo aus er selbst die gesammte Staatsverwaltung in einem Geiste leitete [4]). Uebrigens revidirte er 1748 die den Kriegs- und Domainen-Kammern ertheilten Geschäfts-Instructionen, und bestimmte, daß sämmtliche Kammern fortan aus einem Präsidenten, zwei oder mehren Directoren und der geeigneten Anzahl von Räthen bestehen, und alle eingehenden Sachen, außer den sehr pressanten, die der Präsident

---

1) cf. A. B. König, Historische Schilderung der Hauptveränderungen von Berlin bis 1786. Berlin 1792—98. 5 Bde., I, p. 132.

2) Dies geschah durch die Ordre vom 4. December 1725. cf. Corp. const. March. tom. V, IV, Abth. 1 Nr. 29.

3) cf. Ergänzungen ꝛc. der Preuß. Rechtsbücher, herausgegeben von Gräff, von Rönne und Simon. Breslau 1844. 2. Ausgabe, Bd. V, S. 39, 40, 43 und 44.

4) cf. Dr. J. Ch. Rinne, Handbuch der Preuß. innern Staats-Verwaltung. Liegnitz 1840. Band I, S. 77.

theils allein, theils unter Mitwirkung der Directoren (immer aber unter der Bedingung einer nachträglichen Mittheilung des conclusi an das Collegium) abmachen durfte, nur nach Vortrag des Referenten, und bei wichtigeren Sachen auch des Correferenten in den Kammersitzungen decretirt und expedirt, indessen der Zeitersparniß wegen nur vom Präsidenten, den Directoren, dem Referenten und Correferenten im Concepte gezeichnet werden sollten, worin allerdings schon eine Abweichung des von Friedrich Wilhelm I. eingeführten reinen Collegialsystems lag [1]). Hinsichtlich der den Kammern zunächst untergeordneten Landräthe befahl er am 2. November 1743, daß sie in den Kammercollegien Sitz und Stimme haben, und von diesem Rechte zu ihrer bessern Information, so oft wie möglich Gebrauch machen sollten [2]), — hinsichtlich der Kriegs- und Steuer-Räthe, daß sie sich, nachdem er 1766 ein eigenes Zoll- und Accise-Departement als sechste Section des General-Directorii errichtet, und den gedachten Beamten diesen Geschäftszweig abgenommen hatte, fortan als Deputirte des Provinzial-Finanzcollegii in den städtischen Inspections-Departements zu betrachten, und mit durchaus bureaumäßiger Einrichtung, d. h. ohne alle collegialische Hülfe, das städtische Bauwesen, die Rechnungssachen, die richtige Handhabung der Polizei-, Handwerks- und Manufactur-Vorschriften, so wie die Cantons-, Fourage-, Marsch- und Invaliden-Angelegenheiten zu beaufsichtigen und zu leiten hätten [3]). Ihnen untergeordnet wurden die Bürgermeister und städtischen Behörden, ein Bauinspector, ein Calculator, einige Polizei-Controleurs und das erforderliche Kanzlei-Personal.

---

1) cf. Geschichte und Darstellung des Organismus der Preuß. Behörden. Arnsberg 1840. S. 51 u. f.

2) cf. Stenzel, Geschichte des Preußischen Staats IV, 288, und Preuß, Friedrich der Große, erste Aufl. Berlin 1832. I, Anh. I, S. 451. — Auch jetzt bildeten die Landräthe noch immer eine Art Landstand, da sie gewöhnlich viermal des Jahres alle Gutsbesitzer und städtischen Deputirten zur Berathung der Kreisangelegenheiten convocirten, und in diesem Landschafts-Collegio als Kreis-Directoren mit Sitz und Stimme fungirten. Ohne ihre büreaumäßige Staatsdienerstellung zu beeinträchtigen, waren ihnen zwei Kreisdeputirte zur Hülfsleistung zugeordnet.

3) Die neue Instruction für die Steuerräthe datirte vom 1. August 1766.

Auch das General-Directorium versah Friedrich II. am 20. Mai 1748 mit einer neuen Instruction[1]), wonach zuerst behufs Beschleunigung des Geschäftsganges neben den Abtheilungen nach Provinzen auch solche nach Gegenständen entstanden. So wurde am 27. Juni 1740 dem General-Directorio eine Abtheilung für Manufactur- und Commerziensachen unter einem eigenen Minister hinzugefügt, da die Geschäftszersplitterung nach Landschaften sich in dieser Branche besonders nachtheilig erwiesen hatte[2]). Dazu kam in Gemäßheit der Kabinets-Ordre vom 9. Mai 1768 ein abgesondertes Bergwerks- und Hütten-Departement[3]), womit das Salzwesen verbunden war, und unter welches die collegialisch constituirten vier Ober-Bergämter gestellt wurden; ferner schon im Jahre 1766 die oben erwähnte unabhängige allgemeine Accise- und Zolladministration (Regie genamt)[4]), die ganz nach französischem Muster eingerichtet war, und unter einem Regie-Minister, sowie unter fünf (nachmals vier), ein Collegium bildenden Regisseurs stand, wovon jeder seine besonderen, von zwölf Directoren bureaumäßig administrirten Provinzen hatte, — und endlich im Jahre 1771 ein eigenes Forst-Departements-Collegium, dessen Chef der Ober-Land-Forstmeister war, und unter dem die Kammern (seit 1698 immediate, den Kammern zugeordnete Forst- und Bau-Commissionen mit collegialischer Verwaltung) die Forstangelegenheiten bearbeiteten[5]).

Allerdings hatte somit unter Friedrich II die Verfassung des General-Directorii allmälig eine sehr veränderte Gestalt angenommen; nichts destoweniger aber war der König der dieser

---

1) Erwähnt, aber nicht abgedruckt findet sich diese Instruction in einem Rescripte vom 2. Mai 1754 (Nov. Corp. Constit. tom. III, S. 1211, no. 7 des Nachtrags von 1765).

2) cf. König, Berlin V, 2, S. 230, und Preuß, 1. Aufl., I, 285.

3) cf. Geschichte und Darstellung des Organismus der Preuß. Behörden, S. 63.

4) Das diesfallsige Declarations-Patent vom 14. April 1766 findet sich im Nov. Corp. Constit. tom. IV, no. 36, S. 293.

5) cf. Preuß, Lebensgeschichte Friedrich's des Großen, 2. Aufl., II, S. 3 u. f., und Geschichte und Darstellung des Organismus der Preuß. Behörden, S. 65.

obersten Behörde ursprünglich zu Grunde liegenden Idee treu geblieben, und der hohen Energie seines Geistes war es gelungen, die durch das nunmehrige Nebeneinanderbestehen des Real- und Provinzial-Systems drohenden Conflicte unter den verschiedenartigen Abtheilungen glücklich zu neutralisiren, sowie eine allzu große Vereinzelung der Geschäfte zu verhüten. — Allein, obschon die kurz nach seinem Tode unter dem 28. September 1786 erlassene neue Instruction für das General-Directorium [1]) dem Provinzialsystem den Vorrang wieder zu verschaffen, und sich so der ursprünglichen Einrichtung zu nähern suchte, — ja, obschon Friedrich Wilhelm II die dem Volke sehr verhaßt gewordene bureaukratische Regie aufhob, und 1787 eine neue Accisverwaltung mit collegialischer Verfassung einführte, die indessen gleichfalls ein besonderes Departement des General-Directorii blieb [2]): die Einheit, welche die zu einer kunstvollen Maschine ausgebildete Staatsverwaltung in Friedrich's hellem Geiste gefunden, war nun doch für immer verloren. Zwar blieb der König fortwährend noch Chef-Präsident des General-Directorii, sowie die dirigirenden Minister Vice-Präsidenten der ihnen anvertrauten Departements, in welchen Geheime Finanzräthe — etwa fünfzig an der Zahl — nach wie vor den Vortrag hatten; das ganze Collegium aber hatte sich im Grunde genommen bereits in so viele einzelne Verwaltungs-Behörden aufgelöst, als Departements vorhanden waren, und eine Fluth von Weitläuftigkeiten und Widersprüchen mußte die nothwendige Folge des nun mangelnden Centralpunktes sein. Die collegialische Einrichtung des General-Directorii war bei der enormen Zunahme der Schreiberei und der Complication der Geschäfte bereits ein vollkommenes Unding geworden, und bot doch nicht einmal den Vortheil einer allgemeinen obersten Landesbehörde dar, da für Schlesien z. B. noch ein besonderes, von dem Könige unmittelbar ressortirendes Finanz-Ministerium und seit 1787 ein

---

1) cf. Geschichte und Darstellung des Organismus der Preuß. Behörden, S. 66.

2) cf. Verordnung für sämmtliche Provinzen diesseits der Weser, wegen neuer Einrichtung des Accise- und Zollwesens im Nov. Corp. Constit. tom. VIII, no 8, S. 255.

eigenes Ober-Kriegs-Collegium für die militairischen Finanz-Angelegenheiten bestand [1]).

Was Wunder daher, daß ein so schwerfällig-wankendes Gebäude den Stürmen des Jahres 1806 Stand zu halten nicht vermochte?! —

Gleich nach seinem Regierungsantritte hatte Friedrich Wilhelm III eine besondere Finanz-Commission [2]), und im Jahre 1798 eine General-Controle der Finanzen, sowie eine Staatsbuchhalterei creirt [3]), die durch eine concentrirte Uebersicht des Staatshaushalts dem eingerissenen Unwesen steuern sollte. Allein auch diese Einrichtung blieb ohne durchgreifende Wirksamkeit, und erweckte, anstatt der unseligen Aggregat-Verwaltung der einzelnen Landestheile, sowie insbesondere der inzwischen immer mehr zu Ansehn gelangten Kabinets-Regierung Einhalt zu thun, nur die Eifersucht der Departements-Minister in um so höherem Grade, als diese darin blos ein Mittel sahen, um dem Chef dieser neuen Centralbehörde einen überwiegenden Einfluß in allen Administrationsbranchen zu gewähren. Auch war das ganze Departements-Unwesen durch die unter dem Könige ertheilte vorläufige Instruction für das General-Directorium bereits von Neuem sanctionirt worden [4]).

IV.

Die Stein'schen Reformen.

Erst der beträchtliche Länderverlust, den Preußen im Tilsiter Frieden erlitt, gab den Anstoß zu einer durchgreifenden Umbildung

1) cf. Geschichte und Darstellung des Organ. der Preuß. Behörden, S. 71 u. 72.

2) cf. Manso, Geschichte des Preuß. Staats vom Frieden zu Hubertsburg bis zur zweiten Pariser Abkunft, 1. Ausgabe. Frankfurt a. M. 1820. 3 Theile. III, S. 440.

3) cf. ebendas. 441, und Cosmar, Geheimer Staatsrath S. 238.

4) cf. Cosmar, Geheimer Staatsrath, S. 239, und Ergänzungen der Preuß. Rechtsbücher, Bd. V, S. 40.

der obersten Verwaltungsbehörden, deren bisherige Einrichtung eben nur auf das Nebeneinander so vieler verschiedenartiger Provinzen basirt gewesen. **Stein**, schon im Jahre 1806 als Finanzminister zu gründlichen Reformen rathend[1]), wurde nun der Schöpfer eines neuen Staatsorganismus', der, obwohl seine kühnen Ideen niemals vollständig zur Ausführung gelangt sind, sich im Großen und Ganzen noch bis heute wirksam erhalten, und aus welchem sich Alles entwickelt hat, was seit jener Zeit die Preußische innere Verwaltung vor der anderer Länder in vieler Beziehung so rühmlich ausgezeichnet. Läßt sich auch der Einfluß der oben geschilderten Französischen, resp. Westphälischen Landesorganisation auf die von ihm ausgegangenen Neuerungen nicht verkennen, so werden dieselben dennoch für ewige Zeiten vom dankbaren Vaterlande als wahrhaft rettende Thaten eines großen Genius anerkannt werden, der von einer blinden Copie fremder Muster weit entfernt war, und wo es der Drang der Zeiten nur irgend gestattete, bei all' seinem reformatorischen Feuereifer doch überall mit einer weisen Gründlichkeit und schonenden Rücksichtsnahme auf die historischen Grundlagen des umzuschaffenden Staatsgebäudes zu Werke ging. Dem entsprechend gedachte er zunächst den Preußischen Behörden eine andere Gestaltung zu geben, und so in formeller Beziehung eine neue Geschäftsbehandlungsweise zu schaffen, während zugleich zahlreiche materielle Verordnungen den Principien einer wissenschaftlich fortgebildeten Staatswirthschaftslehre und den unabweisbaren Forderungen des Zeitgeistes Rechnung trugen.

Als obersten Grundsatz seiner Reformen in Betreff der Behörden hielt Stein die Abgränzung derselben nach Verwaltungsbranchen, sowie die vollständige Beseitigung des Provinzial-Systems fest, welches zwar früher in dem Umstande, daß die Brandenburgischen Kurfürsten allmälig sehr verschiedene Territorien mit eigenthümlichen, althergebrachten Verfassungen erworben, seine volle Begründung

1) cf. Stein's Denkschrift vom 24. April 1806 („Darstellung der fehlerhaften Organisation des Cabinets und der Nothwendigkeit der Bildung einer Ministerial-Conferenz") in Pertz, das Leben des Freiherrn vom Stein, Bd. I, S. 331 u. f. 2. Auflage. Berlin 1850.



gefunden, nun aber, nachdem sich die wenigen nach der Katastrophe von 1806 und 1807 dem Königshause noch gebliebenen Provinzen als ein, durch gemeinsames Unglück fest verbundenes Ganze fühlen gelernt hatten, nach jeder Richtung hin ein Unding geworden war [1]). Daher hieß es in dem Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der Preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanz-Verwaltung vom 16. December 1808 [2]) (sub. 2): „eines jeden Departements Wirksamkeit erstreckt sich in Rücksicht der Gegenstände desselben über sämmtliche Provinzen." — Ferner ging Stein in dem Publikandum [3]) rücksichtlich der Geschäftsbehandlungsmethode davon aus, daß eine möglichst kleine Anzahl höchster Staatsdiener (Minister) im genauesten Zusammenhange mit dem Regenten und unter voller Verantwortlichkeit den Befehlen desselben gemäß selbstständig die Geschäfte zu dirigiren und auf die ihnen untergeordneten, einfach organisirten, sowie nach Hauptverwaltungszweigen abgegränzten Behörden kräftig einzuwirken hätten. Demgemäß sollte sich die oberste allgemeine Leitung der ganzen Staatsverwaltung unter des Königs unmittelbarer Aufsicht in einem Staatsrathe vereinigen, dessen Organisation jedoch vorbehalten wurde, und sehr viel später erst zur Ausführung gelangte. Seine Stelle vertrat vorläufig der Ministerrath [4]), welcher als oberste berathende Behörde eine collegialische Verfassung erhielt, während die höchsten administrirenden Behörden, d. h. die einzelnen Ministerien des Innern, der Finanzen, der auswärtigen

---

1) cf. C. Th. Perthes, der Staatsdienst in Preußen, Hamburg 1838, S. 25 u. 26, und Stein's Bericht an den König über die oberste Leitung der Geschäfte vom 23. November 1807 in Pertz II, 642 u. f. (sub no. 2, S. 644).

2) cf. Sammlung der für die Königl. Preußischen Staaten erschienenen Gesetze ꝛc. von 1806 bis 27. October 1810. Berlin 1822. S. 361 u. f.

3) Dieses Publikandum erschien zwar erst, nachdem Stein am 24. November 1808 aus dem Ministerium getreten, und weicht in vielen wesentlichen Punkten, worauf wir später noch zurückkommen werden, von dem sub eod. vom König genehmigten, aber niemals publicirten Stein'schen Entwurfe gleiches Namens ab; dennoch aber ist es, was die leitenden Gedanken anlangt, lediglich als sein Vermächtniß zu betrachten. cf. Pertz II, S. 289, 290 u. 642 u. f.

4) cf. ebendas. S. 342.

Angelegenheiten, des Kriegs und der Justiz büreaumäßig eingerichtet wurden.

Als die beiden wichtigsten Ministerien stellte sich das für das Innere und das für die Finanzen dar, indem jenes in 6 Sectionen (allgemeine Polizei, — Gewerbe-Polizei, — Cultus und Unterricht, — allgemeine Gesetzgebung, — Medicinalwesen, — Bergbau, Salzfabrikation, Münze ꝛc.) die ganze innere Landesverwaltung mit Ausschluß der eigentlichen Finanz-, Militair- und Rechts-Angelegenheiten umfaßte, — dieses in 3 Abtheilungen (General- Bank- Cassen- Seehandlungs- und Lotterie-Wesen, — Domainen und Forsten, — directe und indirecte Steuern) die gesammten Staatseinnahmen verwaltete, und hinsichtlich der Ausgaben den übrigen Verwaltungen nach einer, zwischen dem Finanzminister und den einzelnen Departementschefs gemeinschaftlich vorgenommenne Ausmittelung den Bedarf in vollen Summen anwies.

Hinsichtlich der *Provinzialverwaltung*[1]) ward das Collegialsystem beibehalten, wie es auch für die von der Administration nun völlig getrennten Justizbehörden die Norm blieb. An Stelle der Kriegs- und Domainen-Kammern traten jedoch die *Regierungen*, während die bisherigen Amtsregierungen den Namen der *Oberlandesgerichte* annahmen. Obwohl das Ressort jener durch Abnahme der von den bisherigen Kammer-Justiz-Deputationen verhandelten Sachen — einer bei Polizei- und Finanz-Angelegenheiten stattgefundenen besonderen Rechtspflege — sowie durch Abnahme der Communal-, Societäts- und Corporations-Vermögensverwaltung eine nicht unwesentliche Beschränkung erlitt, so erweiterte sich dasselbe doch auf der andern Seite durch Ueberweisung der gesammten Landes-Polizei, der Landeshoheits-Sachen (mit Ausnahme der Rechtspflege, Homogial-Vereidigungen, Münz-, Bank- und Seehandlungs-Geschäfte), der sänmtlichen Staatsfinanzen, der Fortifications-, Aushebungs- und Militairverpflegungs-Angelegenheiten, der Cultus-, Schul-, Medicinal-, Handels-, Schiffahrts-, Chaussee-, Bau-, Landarmen-, Gestüte-,

---

1) cf. Verordnung vom 26. December 1808, wegen verbesserter Einrichtung der Polizeibehörden, und: Geschäftsinstruction für die Regierungen d. eodem. (*Sammlung der Gesetze* ꝛc. von 1806—10, S. 373 u. f. und 481 u. f.)

Lotterie- und Bergwerks-Sachen, und ferner durch die Aufsicht über das Post-, Intelligenz- und Adreßcomptoir-Wesen, sowie über die ständischen und Gemeinde-Verfassungen dergestalt, daß Stein zugleich auf Mittel denken mußte, um die bei Behörden von so umfassendem Ressort leicht entstehende Schwerfälligkeit in der Geschäftsbehandlung, den schädlichen Einfluß mangelnder Sachkenntniß bei der Bearbeitung des Details einzelner Geschäftszweige, sowie das Sich-Verlassen des Einzelnen auf die Responsabilität des Ganzen zu vermeiden. Er trennte deshalb die Geschäfte der Regierung in ähnlicher Weise, wie bei den Ministerien, nach gewissen, den Hauptbranchen entsprechenden Abtheilungen, und bestimmte, daß die besondern Gegenstände in diesen Abtheilungen wiederum möglichst von einzelnen Mitgliedern, jedoch ohne Aufhebung des Zusammenhangs der individuellen Theile und der gemeinschaftlichen Controle bearbeitet würden [1]). Demgemäß zerfielen die Regierungs-Collegia nun in vier verschiedene Deputationen (für die Polizei, — für die geistlichen und Schul-Angelegenheiten, — für die Finanzen mit der Unterabtheilung für Accise und Zollwesen, — und für Militair-Angelegenheiten), welche nur zur Berathung über solche Gegenstände, die in das Ressort mehrerer Deputationen einschlugen, Hauptprincipien der Verwaltung, oder neue Einrichtungen und Gesetze betrafen, zu einem Plenum vereinigt wurden. Das Präsidium bestand aus dem Präsidenten und den Regierungs-Directoren, als Vorsitzenden in den Deputationen, und hatte vornehmlich die Disciplinar- und Anstellungs-Angelegenheiten zu bearbeiten, die Vorträge zu leiten, und den Geschäftsgang zu beaufsichtigen. Außer den besoldeten Mitgliedern des Collegii, den Räthen und Assessoren, sollten auch von der General-Versammlung der Provinz vorzuschlagende, vom Könige zu bestätigende und alle drei Jahre wechselnde landständische Repräsentanten mit vollem Votum im Collegio an den Geschäften der Regierung Theil nehmen, und hauptsächlich als Correferenten in den wichtigeren Verwaltungs-Departements dienen: doch blieb dieser Theil des Gesetzes unausgeführt. — Noch ward zwischen

---

1) cf. Stein's Bericht an den König vom 23. November 1807 sub III, Bd. 2. (Pertz II, 661 u. f.)

die Ministerien und die Provinzial-Behörden, jedoch, wie das Gesetz selbst sich ausdrückt[1]), „nicht als Zwischeninstanz, sondern lediglich zur Belebung des Geschäftsganges als perpetuirlicher Commissarius des Ministerii," ein Oberpräsident an die Spitze jeder Provinz gestellt. Er sollte zunächst eine ausführende Behörde sein in Betreff aller derjenigen Gegenstände der Staatsverwaltung, für die es wichtig erschien, einen Vereinigungspunkt nach größeren Landesabtheilungen zu haben, als z. B. für Landessicherheitsanstalten, weitgreifendere Sanitätsmaaßregeln, Viehseuchen-Cordons, Plane zu neuen Anleihen, soweit sie mehrere Provinzen betreffen, und insonderheit auch für die Aufsicht über die ständischen Verfassungen und Creditsysteme ꝛc. Den Regierungs-Collegien gegenüber sollten die Ober-Präsidenten, obwohl es nicht die Absicht war, sie an der Detail-Verwaltung derselben Theil nehmen zu lassen, eine, die Administration im Ganzen, und die Dienstführung der einzelnen Beamten controlirende, sowie endlich dem Ministerium gegenüber eine consultative Behörde sein, und über wichtige, einen größern Ueberblick oder Discretion erheischende Sachen unaufgefordert ihr Gutachten abgeben, auch allgemeine Berichte über den Zustand der ganzen Provinzial-Administration nebst motivirten Vorschlägen zu deren Verbesserung einreichen. Von den alten Provinzial-Ministern unterschieden sie sich wesentlich dadurch, daß sie ihren regelmäßigen Aufenthalt in der Provinz hatten, daß ihre Aufsicht sich über alle Zweige der Civiladministration erstreckte, und daß sie der Central-Verwaltung in festbestimmter Weise untergeordnet waren[2]). Auch ist in der Errichtung dieses Instituts das ernstliche Bestreben, die Schwerfälligkeit des reinen Collegialsystems durch ein vorgesetztes bureaukratisches Element zu neutralisiren, nicht zu verkennen; der Ober-Präsident sollte sein eigenes, aus einem Ober-Präsidial-Rathe, einem Expedienten, einem Copisten und einem Boten bestehendes

---

1) cf. Publikandum vom 16. December 1808, Artikel 34. (Gesetzsammlung S. 372), und: Instruction für die Oberpräsidenten in den Provinzen vom 23. December 1808 (Ges. S. S. 373 u. f.).

2) cf. Pertz II, 294.

Personal haben, und erschien also in Bezug auf dieses als ein vollständiger Bureauchef.

Rücksichtlich der Lokalbehörden endlich trat durch die Städteordnung vom 19. November 1808[1]) eine weitgreifende Veränderung ein. Die Haupttendenz dieses Gesetzes ging dahin, daß der Bürgerschaft ein wesentlicher Antheil an der Leitung ihrer Geschäfte verliehen wurde, indem die von ihr selbst gewählten Stadtverordneten die Commune iu allen Angelegenheiten zu vertreten, rücksichtlich der Rechte, Verpflichtungen und Vermögen derselben bindende Erklärungen abzugeben, sowie nöthige Leistungen zu regeln haben, — dem von ihnen gewählten Magistrat dagegen die Leitung sämmtlicher Gemeindeangelegenheiten (jedoch bei allen neuen Einrichtungen und in denjenigen Geschäftszweigen, die mit einer Administration verbunden sind, stets unter Mitwirkung der Bürgerschaft[2]), sowie in der Regel auch die Handhabung der Polizei im Auftrage des Staats und unter der Controle der Landes-Polizei-Behörde obliegt. Hier also gewann das collegialische System gleichfalls die Oberhand, indem mit Ausnahme derjenigen größern Städte, worin die Regierung eigene Polizei-Behörden (Polizei-Präsidien oder Directionen mit völlig büreaumäßiger Einrichtung) aus allgemeinen Sicherheits-Rücksichten einzusetzen für gut fand, die gesammte Verwaltung in die Hände zweier Haupt-Collegien (eines berathenden und eines ausführenden —) sowie mehrerer Untercollegien (— Commissionen und Deputationen —) gelegt ward. — Im Uebrigen aber ging Stein von der Ansicht aus, daß die unterste Instanz, welche vorzugsweise executiren soll, nicht zu einer, doch immer blos sehr unvollkommen-deliberirenden Behörde gemacht werden dürfe, und wies daher einen ihm vorgelegten Plan, wonach insonderheit auch die Kreisbehörden aus kleinen Collegien bestehen sollten, entschieden zurück[3]), indem er

1) cf. Sammlung der Gesetze rc. von 1806 — 10 S. 324 u. f.

2) Deshalb sollen die Geschäfte in bestimmte Deputationen und Commissionen vertheilt und diesen Bürger zugeordnet werden. cf. § 175 u. f. der Städteordnung vom 19. November 1808.

3) cf. Pertz II. S. 291 u. 672 f. (Schreiben Stein's an v. Schrötter vom 27. Juni 1808 über Organisation der Provinzial-Unter-Behörden, sub II.

vielmehr das Institut der Landräthe beibehielt, und es, soweit der Zustand des Volks und die Lage der Gesetzgebung verstattete, den englischen Friedensrichtern[1]) analog, auszubilden wünschte, was indessen bei der von ihm selbst wohl empfundenen, mangelhaften politischen Bildung und der Ungewohntheit, ja Abneigung der Nation, an öffentlichen Geschäften Theil zu nehmen, nur wenig gelang. Auch wurde, mit Ausschluß der durch die völlige Trennung der Justiz von der Administration bedingten Einrichtungen, an der Verwaltung der Dominial- und Ritterguts-Polizei nichts geändert.

Um nun nochmals die Hauptprinzipien, welche durch diese Reformen im Behörden-Organismus zur Geltung gebracht wurden, kurz zusammenzufassen, müssen wir uns wiederholt vergegenwärtigen, daß es neben der Umwandelung des sogenannten Provinzial- in das Real-System, sowie neben der nöthigen Centralisation der Geschäfte und der festeren Unterordnung und Abzweigung der einzelnen Ressorts vorzugsweise die Responsabilität der Staatsbeamten gewesen ist, welche Stein als obersten, leitenden Grundsatz der ganzen Staatsverwaltung aufstellte, — nicht in dem Sinne, um dadurch die sich von selbst verstehende Unterordnung der Beamten unter das Staatsoberhaupt aufzuheben, wohl aber mit der Absicht, dem letztern ein geeignetes Mittel zu verschaffen, um seinen Willen nach den verschiedensten Richtungen hin nachdrucksvoll äußern und seine eigene Persönlichkeit durch die Wirksamkeit seiner Beamten ergänzen zu können. Diese Idee, daß, wenn anders der Staat nicht zerfallen soll, der König einer Augmentation seiner Individualität, d. h. Männer bedürfe, welche die ihm selbst abgehenden Kräfte und Einsichten in seinem Sinne zum Besten des Staats anwenden, — diese Idee ist es, die Stein zuerst in Preußen praktisch zur Anerkennung brachte. Dadurch ist er zugleich Schöpfer einer Staatsdienerschaft geworden, deren eigentlichstes Wesen in der Verpflichtung zur Arbeit für den Staat im Sinne des Königs beruht, die aber nicht nach den

---

[1]) cf. L. Freiherr v. Vincke, Darstellung der innern Verwaltung Groß-Britanniens, herausgegeben von B. G. Niebuhr. Berlin 1815. S. 15 u. f.

bisher gültigen Maximen des absolutistischen Maschinenstaates wie ein blos todtes Werkzeug in der Hand des Fürsten ohne eigene Einsicht und Willen dessen Befehle executirt, sondern vielmehr „selbstständig und selbstthätig mit eigener Verantwortlichkeit“ die Staatsgeschäfte besorgt[1]).

V.

Die Hardenberg'schen Reformen vor den Befreiungs-Kriegen.

Diesen Grundsätzen blieb auch Stein's Nachfolger, Hardenberg, der nach einem 18monatlichen Interregnum am 7. Juni 1810 erster Minister unter dem Titel Staatskanzler geworden war, getreu. Er setzte die Reformen im Gebiete der Verwaltung fort, und begann mit Emanirung der Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. October 1810[2]). Derselben lag die überdies großentheils wörtlich beibehaltene, frühere Stein'sche Verordnung vom 24. November 1808 zum Grunde; doch erschien darin die Verwaltungsthätigkeit des Staatsrathes nnd der einzelnen Ministerien durch den dem Staatskanzler beigelegten, überwiegenden Einfluß wesentlich beschränkt, indem dieser darnach die wichtigsten Ministerien der Finanzen und des Innern sowie die Königlichen Haus- und Hof-Angelegenheiten selbst verwaltete, und außerdem noch in die Geschäfte des Kabinets, des Staatsraths, sowie der Ministerien des Kriegs und der auswärtigen Angelegenheiten entscheidend eingriff[3]). — Der Staatsrath sollte bestehen aus den Königlichen Prinzen nach erreichtem 18. Lebensjahr, aus dem Staatskanzler als Präsidenten, den Staatsministern und andern obersten Ver-

---

1) cf. Perthes, der Staatsdienst in Preußen. S. 30 u. f.
2) S. Ges.-Sammlung de 1810 S.3 u. f.
3) cf. Pertz II, 516, 17.

waltungschefs, dem die Protokolle führenden Staatssecretair und solchen Mitgliedern, welche das Vertrauen des Königs dazu besonders beriefe. Verwaltungsbefugnisse hatte er nicht; seiner Wirksamkeit fiel vielmehr nur anheim die Berathung über alle Gesetze, Verfassungs- und Verwaltungs-Normen (mit Ausschluß der diplomatischen Angelegenheiten, wo der Staatskanzler an die Stelle des Staatsraths trat), — ferner solche Gegenstände, welche mehreren Ministerien gemeinschaftlich angehören, oder ihm durch Gesetz, resp. Specialbefehl zugewiesen sind, oder bei denen der Staatskanzler die Ausführung suspendirt hat, sowie endlich die Prüfung der jährlichen Verwaltungs-Rapports der Ministerien. Ihm untergeordnet waren die Ober-Examinations-Commission, die Gesetz-Commission und das neugebildete Plenum der wissenschaftlich-technischen Deputation. — Aber auch diesmal kam es nicht zur Ausführung dieses Projekts; vielmehr ward später durch den Königlichen Befehl vom 24. April 1812[1]) das wirkliche Ins-Leben-Treten des Staatsraths von Neuem auf unbestimmte Zeit prorogirt, und dagegen dem Staatskanzler aufgetragen, wöchentlich einmal sämmtliche Minister und Departements-Chefs wie auch den Staatssecretair unter seinem Präsidio zu vereinigen. Außer dem bereits früher unter seine Controle gestellten Archiv und der als blos formellen (nicht materiellen) Revisions-Behörde für alle landesherrlichen Rechnungen und Etats eingerichteten Ober-Rechnungs-Kammer wurde ihm nun auch das statistische Büreau und die allgemeine Staatsbuchhalterei unmittelbar untergeordnet. Das größte Ansehen aber erhielt der Staatskanzler durch die ihm in der Verordnung vom 27. October 1810 zugewiesene Stellung im Cabinet, und in diesem Punkte lag auch der Hauptunterschied der neuen Einrichtung von den Stein'schen Projekten[2]). Soweit

---

1) Gesetz-Sammlung de 1812. S. 43 u. f.

2) Stein hatte nämlich in einem später (Vgl. VIII.) nochmals zu erwähnenden **Promemoria** vom 15. October 1807 (cf. Pertz II. S. 31—36) vorgeschlagen, einem Manne die Umformung der Regierungsverfassung zu übertragen, demnächst aber die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten einem, unter dem überwiegenden Einflusse eines Präsidenten stehenden Staatsrathe zuzuweisen.

nämlich der König nicht bei persönlicher Anwesenheit im Staatsrathe seine Befehle ertheilte (mithin, da der Staatsrath nicht ins Leben trat, immer), sollte dies aus dem Cabinet geschehen, worin der Staatskanzler als der erste Rath des Königs die Oberaufsicht über jeden Verwaltungszweig ohne Ausnahme führte, da er Rechenschaft und Auskunft über alle Gegenstände fordern, sowie Maßregeln und Anordnungen suspendiren, ja in dringenden Fällen selbstständig verfügen durfte. Außer ihm hatten im Cabinet beständigen Vortrag ein Cabinetsrath für die Civil- nnd ein oder mehrere besonders dazu ernannte Offiziere für die Militairangelegenheiten; dagegen erschienen die Departementsminister nur dann im Cabinet, wenn der König selbst es ausdrücklich befahl, oder der Staatskanzler ihnen Vorträge übergab.

Auch in den Ressortverhältnissen der einzelnen Ministerien wurde Manches nun verändert. Das Ministerium des Innern zerfiel jetzt in 4 Departements (für allgemeine Polizei, — Handel und Gewerbe, — Cultus und öffentlichen Unterricht, — Postwesen, —[1]), — das der Finanzen in zwei (für die Staatseinkünfte — und für die Generalkassen und Geldinstitute des Staats), denen der Königliche Befehl vom 24. April 1812 noch eine dritte Abtheilung, das sogenannte Finanzcollegium für alle Geldoperationen des Staats, sowie für das Schulden-, Münz-, Lotterie-, Salz-, Administrations- und Kreditwesen hinzufügte[2]), während der zweiten Abtheilung außer den Generalkassen nur die Verwaltung der Ueberschüsse derselben, des öffentlichen Schatzes und der Buchhalterei, wie auch das Etatswesen verblieb. — Eine merkwürdige Abweichung von dem sonst in den einzelnen Ministerien beliebten Büreausysteme lag in der gleichzeitigen Bestimmung, daß die Abtheilungs-Directoren nicht blos, wie die Ministerialräthe, eine berathende, sondern eine entscheidende Stimme haben sollten, außer, wenn der Staatskanzler als Chef des Ministeriums des

1) Das Medizinalwesen wurde der ersten Abtheilung, das Berg-, Salz- und Hütten-Wesen der zweiten zugewiesen. cf. Ges.-S. de 1810 S. 10 u. f.

2) Es ward später durch Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 26. November 1813 (Ges.-S. de 1813 S. 129 u. f.) wieder aufgehoben, als zugleich zur Erleichterung des Staatskanzlers ein besonderer Finanzminister ernannt wurde.

Innern und der Finanzen selber verfügte und entschied. Ebenso wurde durch den Königlichen Befehl vom 24. April 1812 den Mitgliedern des Finanz-Collegiums in solchem eine vollgültige Stimme, in Bezug auf den Staatskanzler jedoch gleichfalls nur eine berathende beigelegt.

In der Provinzialverwaltung ward vorläufig nichts geändert, obwohl man schon im Jahre 1811 das Projekt hatte, in jeder Landschaft ein von den Regierungen unabhängiges General-Commissariat für die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse, sowie ein Oeconomie-Collegium unter dem Vorsitze eines General-Commissars zur Beförderung der Landeskultur und der Gemeinheits-Theilungen zu errichten, und beide Behörden unter die Controle einer Immediat-Commission in Berlin zu stellen[1]). Da indessen damals das Bedürfniß nach solchen Behörden noch nicht so lebhaft empfunden wurde, als später, und man außerdem bald der Befürchtung Raum gab, diese Einrichtungen möchten nur das Ueble haben, unter unnützer Vermehrung der Administrationskosten zu den Regierungs-Collegien noch neue Provinzial-Behörden hinzuzufügen, das Ressort des Kassen- und Etatswesens auf eine zweckwidrige Weise zu trennen, und namentlich in die Domainen-Verwaltung einen verwirrenden Dualismus einzuführen, — übrigens aber auch der durchaus büreaukratische General-Commissar mit seiner entscheidenden Stimme und seinen selbstgewählten Mitarbeitern schlechterdings nicht in die provinzielle Behördenverfassung hineinpassen wollte: so unterblieb die wirkliche Installirung dieser Behörden größtentheils ganz. — Wirklich unpraktisch erwies sich die durch eine Cabinets-Ordre vom 1. August 1812[2]) zur Vereinfachung des Geschäftsganges bei den Regierungen versuchte Reducirung der

---

1) cf. Edict vom 14. September 1811, die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse betreffend (Ges. S. de 1811 S. 281—299) § 59 — und Edict zur Beförderung der Landeskultur d. eod. (Ges. S. de 1811 S. 300—311) § 41 u. f. Die Funktionen der neuen Behörden waren durch die Instruction für die General-Commissarien vom 17. October und durch die Verfügung an dieselben vom 19. October 1811 (cf. Manso, Gesch. des Preuß. Staats. 1. Ausgabe. III. S. 468 u. f.) näher bestimmt worden.

2) cf. Manso III, S. 476.

oben aufgezählten 5 in 3 Deputationen (für Polizei- und Militairsachen, — für die Gewerbe, — für die Finanzen, —), da diese Neuerung an die Stelle naturgemäßer Abgränzungen eine blos künstliche Geschäftstheilung setzte. Sie erfuhr gleich von vornherein die heftigsten Angriffe, und mußte sonach mit der gleichzeitigen unbegreiflichsten Mißgeburt der Hardenberg'schen Reformation, dem vom Geiste Westphälischer Staatsweisheit am stärksten angehauchten Gensdarmerie-Edict vom 30. Juli 1812[1]), gleiches Schicksal theilen. Von diesem letzteren trat nämlich nur der, dem Titel entsprechende dritte Abschnitt, die Errichtung der Gensdarmerie, wirklich ins Leben, während die Ausführung des ersten und zweiten Abschnittes, wodurch eine neue Landes- und Kreiseintheilung, — die Bildung besonderer, aus Gemeindedeputirten zusammengesetzter Kreisverwaltungs-Collegien unter Leitung des Staats für die Besorgung der gemeinsamen Kreis-Angelegenheiten, — die Einführung von Kreis-Directorien an die Stelle der Landräthe für die Polizei- und Finanz-Verwaltung als ersten Landes-Polizei-Instanz und Oberbehörde der Lokal-Polizei, — sowie eine Umgestaltung des Kreiskassen- und Exekutions-Wesens angeordnet ward, mittelst spätern Allerhöchsten Befehls vom 17. Februar 1817[2]) geradezu untersagt wurde.

---

1) cf. Ges. S. de 1812. S. 141 u. f.

2) cf. C. L. Klose, Leben Karl August's Fürsten von Hardenberg Halle 1851. S. 314. Nicht ohne Absicht citiren wir gerade hier diesen neuesten Apologeten Hardenberg's, weil sich der sehr beschränkte Gesichtspunkt, aus welchem der Verfasser die legislatorischen Manifestationen jener Zeit beurtheilt, vielleicht nirgends klarer darstellt, als in der wahrhaft kümmerlichen Beschönigung des gedachten Edicts, dessen Bestimmung er u. a. darin erkennt: „den Kreisen und Dorfschaften eine Gemeinde-Ordnung zu geben, entsprechend derjenigen, welche das Jahr 1808 den Städten ertheilt hatte." Diese Ansicht erscheint um so naiver, als es keinem Einsichtigen entgehen kann, wie das Gensdarmerie-Edict gerade im Gegentheil die Aufhebung des größten Theils der Städteordnung in sich schloß, und in der unzweckmäßigen Art, die wichtigsten Veränderungen im Staats-Organismus unter möglichst unscheinbarer Firma — gleichsam verstohlen — ins Leben zu führen, überhaupt den Mangel eines umfassenden Planes, oder doch des Muths zur Ausführung desselben auf das Bündigste verrieth. (cf. Manso III, 475 u. f.)

VI.

Entwickelung des Preußischen Behörden-Organismus von 1814 bis 1848.

Die Befreiungskriege unterbrachen die Ausführung der weiteren Reform-Plane Hardenberg's, und, was davon nachher noch realisirt wurde, das stand bereits unverkennbar unter dem Ideen-Einflusse des nun beginnenden Restaurations-Zeitalters, dessen schroff illiberale Tendenz den Ausbau der Preußischen Verfassung zwar verhinderte, sich indessen bei uns mit um so größerer Vorliebe, und gemildert durch die Humanität eines edeln Fürsten, sowie durch die redliche Berufstreue intelligenter Beamten der Herstellung einer möglichst vollkommenen Verwaltung hingab, und somit in dieser Beziehung gegen andere Staaten immer noch wahrhaft glänzende Resultate erzielte.

Ueberblicken wir die innerhalb dieser Epoche, welche in ihrer weitesten Ausdehnung von 1814 — 1848 zu datiren ist, bei den Central-Behörden vorgefallenen Veränderungen, so sehen wir zunächst die durch die Cabinets-Ordre vom 3. Juli 1814[1]) neu

1) cf. Ges.-S. de 1814. S. 40 u. f. Durch Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 3. November 1817 (Ges.-S. de 1817. S. 289 u. f.) wurden die Gegenstände, welche der gemeinsamen Berathung des Staatsministerii unterliegen sollten, näher bestimmt, und zugleich 3 neue Ministerien (für den Schatz und das Creditwesen, — für geistliche Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten — und für Revision der Gesetzgebung) gegründet, die Ressortverhältnisse im Ministerium des Innern und der Finanzen dadurch modifizirt, sowie endlich eine General-Controle der Finanzen für das gesammte Etats-, Kassen- und Rechnungs-Wesen und für die Staats-Buchhaltung unter dem Staatskanzler errichtet (Verordnung de eod. Ges. S. S. 292 u. f.). — Abermals modifizirt wurden diese Einrichtungen durch die Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 11. Januar 1819 (Ges. S. de 1819 S. 2), und dadurch noch ein besonderes Ministerium des Königlichen Hauses und eins für ständische, Communal- und Armee-Ergänzungs-, Marsch- und Einquartirungs-Angelegenheiten gebildet, dagegen aber das Ministerium der Polizei mit dem des Innern verbunden.

creirten Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten, der Finanzen und des Handels, des Krieges, der Polizei und des Innern zu einem gemeinsam-berathenden Staatsministerio unter dem Vorsitze des Staatskanzlers constituirt, und durch die Verordnung vom 20. März 1817[1]) den Staatsrath als höchste berathende, aber nicht selbst administrirende Behörde unter dem Präsidio des Königs, und an dessen Stelle des Staatskanzlers, in's Leben gerufen. Im Allgemeinen war derselbe der frühern Bestimmung gemäß zusammengesetzt, doch nun in 7 Sectionen (Auswärtiges, — Kriegswesen—, Justiz—, Finanzen—, Handel und Gewerbe, — Inneres und Polizei—, Cultus und öffentlicher Unterricht) getheilt; diese zusammengenommen bildeten das Plenum, welches durch Stimmenmehrheit seine Beschlüsse faßte, die nach eingeholter Königlicher Sanction Gesetzeskraft erhielten. Auch wurden ihm bis zur Einführung der verheißenen reichsständischen Versammlung die Revision der Rechnungen der Staats-Schulden-Verwaltung[2]), sowie die Begutachtung der unfreiwilligen Dienstentlassungen solcher Beamten, deren Patent vom Könige vollzogen ist[3]), übertragen und dadurch zwei Ausnahmen von der ursprünglichen Regel, daß seine Wirksamkeit nur auf jedesmalige Veranlassung aus dem Cabinet stattfinden solle, festgesetzt. Es erhellt hieraus, daß, abgesehen von der zur Gültigkeit der staatsräthlichen Conclusa erforderlichen Königlichen Sanction, das collegialische System in dieser Behörde am vollständigsten ausgeprägt erscheint. Unverkennbar hat diese Einrichtung treffliche Dienste geleistet. Trotzdem aber machte sich mit der Zeit eine gewisse, allen großen Collegien eigenthümliche Schwerfälligkeit der Berathungen und Weitläuftigkeit des Geschäftsganges fühlbar, man sah sich daher,

---

1) cf. Ges.-S. de 1817 S. 67 u. f. Eine neue Zusammensetzung der Abtheilungen verordnete die Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 8. November 1825 (Ges. S. de 1825 S. 231 u. f.).

2) cf. num. XIII der Verordnung vom 17. Januar 1820, betreffend die künftige Behandlung des gesammten Staatsschuldenwesens. (Ges. S. de 1820 S. 9. u. f.)

3) cf. No. 6 der Allerhöchsten Cabinets-Ordre vom 21. Februar 1823, betreffend das Verfahren bei, auf administrativem Wege erfolgenden Dienstentlassungen der Civil-Beamten. (Ges. S. de 1823. S. 25 u. f.)

nach dem die Patentgesetzgebung vom 3. Februar 1847 die Reichsstände zu einer bedeutsamen legislatorischen Thätigkeit neben den bisher damit betrauten obersten Staatsbehörden berufen hatte, veranlaßt, in der Verordnung vom 6. Januar 1848, betreffend die Vereinfachung der Berathungen des Staatsraths[1]), die Theilung des Gesammt-Collegii in eine Plenar- und eine engere Versammlung anzuordnen, und als Regel aufzustellen, daß die dem Staatsrathe zugewiesenen Gesetzentwürfe allein von der letztern begutachtet werden sollten.

Durch das am 26. November 1822 erfolgte Ableben des Fürsten Hardenberg ward zunächst an der Verfassung der obersten Behörden wenig geändert. Der Staatsrath erhielt von nun ab, da die Stelle eines Staatskanzlers nicht wieder besetzt wurde, besondere Präsidenten, und den Vorsitz im Staatsministerium führte fortan der präsumtive Thronfolger. Die wichtigsten Umformungen, welche die einzelnen Ministerien in dem oben gedachten Zeitraume erfuhren, sind folgende. Zunächst ward die 1817 gebildete General-Controle der Finanzen durch Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 29. Mai 1826[2]), als die Wirksamkeit des Finanzministers zu sehr beschränkend, wieder aufgehoben, und dagegen znr Aufstellung der Uebersichten vom Staatsvermögen, der Staatseinnahmen und Ausgaben in Vergleichung mit den Etats eine Staats-Buchhalterei gebildet, die unter dem Staatsminister, welcher dem Könige den Vortrag in Verwaltungs-Angelegenheiten hielt, und zugleich unter dem Finanzminister stand. — Schon früher, durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 über die künftige Behandlung des Staatsschuldenwesens[3]) war eine eigene Hauptverwaltung der Staatsschulden niedergesetzt worden, welche, von den übrigen Staats- und Finanz-Verwaltungen völlig unabhängig, vorzüglich für die Verwendung der Domainen-Veräußerungsgelder behufs der Schuldentilgung Sorge zu tragen hatte, und aus einem Präsidenten und 4 Mitgliedern bestand.

---

1) cf. Ges.-S. de 1848. S. 15 u. f.

2) cf. Ges.-S. de 1826. S. 45.

3) cf. Ges.-S. de 1820. S. 9 u. f.

Eine Cabinets-Ordre vom gleichen Tage[1]) erhob die bisherige Abtheilung der Seehandlung im Finanz-Ministerio zu einem selbstständigen Geld- und Handlungs-Institute des Staats, welches zwar unter der Oberaufsicht eines collegialisch eingerichteten Staats-Curatorii steht, dessen Chef jedoch die Leitung des Ganzen unter persönlicher Verantwortlichkeit mit unumschränkter Vollmacht hat. — In ähnlicher Weise war bereits durch Verordnung vom 3. November 1817[2]) auch die Bank zu einer, von der Verwaltung des Staatsministerii unabhängigen, büreaumäßig-eingerichteten Behörde constituirt, und der Oberaufsicht eines aus 3 Staatsbeamten bestehenden Curatorii, in welchem der Präsident des Staatsraths und der Justiz-Minister beständige Mitglieder waren, untergeordnet worden. — Mittels Allerhöchster Cabinets-Ordre vom 26. Januar 1835[3]) wurde die Verwaltung der Domainen und Forsten dem Finanz-Ministerio abgenommen und dem Hausministerio zugetheilt. — Eine neue Geschäfts-Vertheilung ordnete ferner die Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 17. Januar 1838[4]) an. Es gingen darnach die bisher im Ministerio des Innern bearbeiteten Gewerbe-Angelegenheiten theils an das Ministerium des Hauses, theils an das des Innern und theils an das der Finanzen über. — Endlich wurde durch die Verordnung vom 7. Juni 1844[5]) behufs fortwährender Erhaltung einer vollständigen Uebersicht über den Zustand und Gang des Handels und der Gewerbe ein mit dem statistischen Büreau verbundenes Handelsamt unter einem selbstständigen verantwortlichen Präsidenten, — sowie unter dem unmittelbaren Vorsitze des Königs ein aus dem Cabinetsminister, der den Vortrag in Handels- und Gewerbesachen hatte, den Ministern des Aeußern, der Finanzen, des Innern, der Justiz und dem Präsidenten des Handelsamts zusammengesetzter Handelsrath gebildet.

Hinsichtlich der Provinzial-Behörden fanden folgende

1) cf. Ges.-S. de 1820. S. 25 u. f.
2) cf. Ges.-S. de 1817. S. 295 u. f.
3) cf. Ges.-S. de 1835. S. 11.
4) cf. Ges.-S. de 1838. S. 11.
5) cf. Ges.-S. de 1844. S. 148 u. f.

Veränderungen statt. Zunächst ward durch die Verordnung vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden[1]) der Staat in 10 Provinzen und 25 Regierungsbezirke getheilt, und für jede Provinz ein Ober-Präsident, für jeden Regierungsbezirk eine Regierung, wo möglich mit dem Oberlandesgerichte an ein und demselben Orte, eingesetzt. Die Geschäfte der Regierungen sollten in zwei Abtheilungen bearbeitet werden, und zwar so, daß die erste sämmtliche, vom Minister des Aeußern, des Innern, der Polizei und des Krieges ressortirende Angelegenheiten, die zweite, als Organ des Finanz-Ministers, das Staatseinkommen, die Gewerbe-Polizei in Rücksicht auf Handel und Fabriken, sowie das Bauwesen zu verwalten bekam. Außerdem ward für die Kirchen- und Schulsachen im Hauptorte jeder Provinz ein Consistorium installirt, an den übrigen Regierungssitzen eine, unter der Leitung des Consistoriums und der Direction eines Regierungsmitgliedes stehende Kirchen- und Schulcommission, und in gleicher Weise auch für die Medizinalpolizei in jeder Provinzial-Hauptstadt ein Medizinal-Collegium, an jedem andern Regierungssitze eine (später wieder aufgehobene) Sanitäts-Commission unter Direction eines Regierungs-Mitgliedes eingerichtet. Beide, Consistorium und Medizinal-Collegium, wurden unter die Aufsicht des Ober-Präsidenten gestellt, der zugleich Präsident des an seinem Domicil befindlichen Regierungs-Collegii sein sollte.

Die in der Verordnung vom 30. April 1815 verheißenen Dienstinstructionen für sämmtliche Provinzialbehörden wurden erst mittels Verordnung vom 23. October 1817[2]) bekannt gemacht. Darnach behielten die Ober-Präsidenten mit einigen Erweiterungen ihre früheren Funktionen als Oberleitungs-, Aufsichts- und Controlbehörden für die gesammte Provinzial-Verwaltung bei. Zudem wurde ihnen für den Kriegsfall die Befugniß ertheilt, alles auf

1) cf. Ges.-S. de 1815. S. 85 u. f. Anfänglich wurden 28 statt 25 Reg.-Bezirke eingerichtet; die Zahl der Provinzen verringerte sich später v. 10 auf 8.

2) cf. Instruction für die Ober-Präsidenten vom 23. October 1817 (Ges.-S. de 1817 S. 230); — Dienstinstruction für die Provinzial-Consistorien de eod. (S. 237); — Dienstanweisung für die Medizinal-Collegien de eod. (S. 245); und Instruction zur Geschäftsführung der Regierungen de eod. (S. 248.)

die Civil-Verwaltung Bezügliche im Einverständnisse mit dem commandirenden General auf ihre Verantwortlichkeit zu verfügen; auch sollten sie, um den Unterthanen eine nähere Instanz in Post-, Bergwerks-, Hütten-, Salz-, Lotterie-, Münz- und Gestüts-Angelegenheiten zu gewähren, die diesfalls eingehenden Beschwerden untersuchen. — Der Wirkungskreis der Consistorien wurde dahin bestimmt, daß sie in rein geistlicher und wissenschaftlicher Hinsicht die allgemeine Leitung des evangelischen Kirchenwesens und der Schul-Angelegenheiten mit Ausschluß der Elementar-Bürgerschulen, die von den Regierungen — und der Universitäten und Akademieen, die von den Ministerien ressortiren, sowie mit Ausschluß der den Regierungen zustehenden äußern Angelegenheiten der Kirchen und Schulen besorgen sollten. — In gleicher Weise erhielten die Medizinal-Collegien als rein wissenschaftliche und technisch-rathgebende Behörden für Regierungen und Gerichte in Bezug auf die polizeiliche und gerichtliche Medizin eine genauere Instruction. — Die für die Regierungen erlassene Geschäftsanweisung endlich ist lediglich eine Umarbeitung der früheren Instruction vom 26. December 1808. Der Geschäftskreis dieser Behörden, deren Ressorts näher angegeben sind, und deren Theilung in zwei besondere und nur bei gewissen Gegenständen zu einem Plenum sich vereinigende Abtheilungen beibehalten ist, erstreckt sich darnach auf alle Angelegenheiten der innern Landesverwaltung, insoweit nicht specielle administrative Behörden dafür bestehen. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit der Decernenten, der Correferenten und des Collegii ist es lediglich bei den Bestimmungen vom 26. December 1808 geblieben; ebenso hinsichtlich der Zusammensetzung des Präsidii, welches nach wie vor gewissermaßen ein Ober-Collegium bildete. Ist das Präsidium, oder ein Mitglied desselben, d. h. der Präsident oder einer der Abtheilungs-Directoren, mit dem collegialisch gefaßten Beschlusse nicht einverstanden, so kann er den Vortrag der Sache in Pleno wiederholen lassen, und wenn das Conclusum dann abermals seiner Ansicht entgegen ausfällt, dasselbe suspendiren, und den Bescheid des Ober-Präsidenten einholen, falls nicht Gefahr im Verzuge ist, und alle Mitglieder des Präsidii derselben Meinung sind. Die Geschäftsvertheilung geschieht, außer bei den Domainen, wo sich die Theilung nach Bezirken als zweckmäßiger

empfiehlt, nach den Hauptgattungen der Gegenstände, so daß jedes Mitglied des Collegii einen Verwaltungszweig (Departement) besonders bearbeitet.

Indessen schon unter dem 31. December 1825 [1]) wurden abermals nicht unbeträchtliche Veränderungen im Organismus der Provinzialbehörden beliebt. Darnach umfaßt nun zunächst die Wirksamkeit der, dem Staats-Ministerio und resp. jedem einzelnen Staats-Minister für dessen Geschäftskreis untergeordneten Ober-Präsidenten die eigene Verwaltung nicht blos aller der Angelegenheiten, welche die gesammte Provinz betreffen, sondern auch derjenigen, die sich nur über den Bereich eines Regierungsbezirks hinaus erstrecken; — ferner die Oberaufsicht über die Verwaltung der Regierungen, der Provinzial-Steuer-Direction und General-Commission, jedoch ohne Theilnahme an der Detail-Administration, — und endlich die Stellvertretung der obersten Staatsbehörden im besondern Auftrage und bei außerordentlicher Veranlassung. Ferner wurden durch die Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 31. December 1825 (Ges.-S. de 1826, S. 5) die Consistorien in 2 Abtheilungen — Consistorium für evangelisch-geistliche Angelegenheiten und Provinzial-Schul-Collegium für die gesammte Vermögensverwaltung und das Rechnungswesen der Gymnasien, gelehrten Schulen und Seminarien — getheilt [2]), und das früher von ihnen ressortirende jus circa sacra der katholischen Kirche dem Ressort der Ober-Präsidenten zugewiesen [3]). — Bei

---

1) cf. Instruction für die Ober-Präsidenten vom 31. December 1825 (Ges.-S. de 1826, S. 1 u. f.) und Cab.O. de eod. (S. 5 ff.), Abänderungen in der Organisation der Provinzial-Verwaltungs-Behörden betreffend.

2) Zu den Consistorien trat in Gemäßheit der Cabinets-Ordre vom 7. Februar 1828 (v. Kamptz, Annalen, Bd. 13, S. 67) auch noch das rein büreaumäßig eingerichtete Institut der evangelischen General-Superintendenten, deren Wirkungskreis durch die Instruction vom 14. Mai 1829 (Annalen, Bd. 13, S. 279 u. f) näher bestimmt ward. Sie sollen darnach keine Zwischeninstanz zwischen den Consistorien und dem Cultus-Ministerium, sondern den ersteren coordinirte Behörden, resp. Directoren derselben sein, und sich mit der persönlichen Beaufsichtigung des Kirchenwesens befassen.

3) Noch mehr erweitert wurde diese Function der Oberpräsidenten durch die Verordnung vom 27. Juni 1845 (Ges.-S. de 1845, S. 443 u. f.), betreffend die Ressort-Verhältnisse in katholisch kirchlichen Angelegenheiten.

den Regierungen — wenigstens bei den größeren — wurden aus den früheren 2 Abtheilungen 4 gebildet, und zwar eine für das Innere, d. h. zur Bearbeitung der Polizei-, Communal-, Militär- und Bau-Sachen, — eine für die Kirchenverwaltung und das Schulwesen, — eine für die Verwaltung der directen Steuern, Domainen und Forsten, — und eine für die Verwaltung der indirecten Steuern, einschließlich der Communications-Abgaben, des Kalenderwesens und des Salzhandels. Diese letzte Abtheilung fällt jedoch fort, wo Provinzial-Steuer-Directionen existiren, was außer in der Provinz Brandenburg jetzt überall der Fall ist [1]). Obwohl die einzelnen Abtheilungen in ihrem Wirkungskreise selbstständig verfügen, so bilden sie doch keine abgesonderten Behörden, sondern zusammen nur ein gemeinschaftliches Collegium. Die Kassen-, Etats- und Rechnungs-Angelegenheiten bearbeitet ein besonderer Kassen-Rath selbstständig unter dem Präsidio, zu dem aber die Abtheilungs-Directoren (Ober-Regierungs-Räthe) nicht mehr gehören. In der 3. Abtheilung bildet der Ober-Forstmeister

---

1) Schon unter dem Finanz-Minister v. Klewitz war die Verwaltung der indirecten Steuern in Gemäßheit einer Cabinets-Ordre vom 3. October 1824 in den beiden westlichen Provinzen von den Regierungen getrennt, und eigenen, büreaumäßig-constituirten Steuer-Directionen übertragen worden, eine Einrichtung, welche bei der entschiedenen Vorliebe der Nation für die collegialische Behandlung der Verwaltungs-Angelegenheiten in der Provinzial-Instanz damals auf großen Widerspruch stieß, obwohl die Vortheile, namentlich in denjenigen Provinzen, deren abgesonderte, überall vom Auslande begränzte Lage die Nothwendigkeit einer kräftigen provinziellen Leitung am deutlichsten hervortreten ließ, auf der Hand lagen. Indessen hatten sich doch schon in den ersten Jahren ihres Bestehens jene Provinzial-Directionen nicht nur hinsichtlich der finanziellen Resultate durchaus bewährt, sondern es war auch fast über Erwarten gelungen, den Steuereinrichtungen durch raschere Erledigung der dahin einschlagenden Geschäfte Achtung im Volke zu verschaffen; und als nun in Folge der neuen Instruction für die Ober-Präsidenten, welche denselben Mitwirkung nnd Controlbefugniß auch bei der Verwaltung der indirecten Steuern ausdrücklich zusprach, die wegen der Vereinzelung jenes Dienstzweiges gehegten Besorgnisse gleichfalls mehr und mehr verschwanden, so mußte es von 1825 ab dem Finanz-Minister v. Motz leicht werden, die neue Einrichtung auch in den östlichen Provinzen überall ohne Widerstand zur Durchführung zu bringen. In Brandenburg unterblieb dies nur deshalb, weil hier das nähere Einwirken der Central-Verwaltungs-Stellen Aushülfe zu gewähren vermochte. — cf. F. Ch. A. v. Motz. Eine Biographie. Erfurt 1832, S. 250.

neben dem Ober-Regierungsrath den Abtheilungs-Vorstand. Einen Correferenten braucht der Vorsitzende nur noch in wichtigen Fällen, oder aus besonderen Gründen zu ernennen; indessen ist der bei jeder Abtheilung angestellte Justitiar in allen Proceß- und Rechts-Angelegenheiten, und ebenso der Kassenrath in allen Kassen-Sachen, wenn nicht Decernent, doch allemal Correferent.

Noch haben wir der Organisation der General-Commissionen und Revisions-Collegien behufs Regulirung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse zu gedenken. Die diesfallsige Verordnung vom 20. Juni 1817[1]) bestätigte die bis dahin errichteten 6 General-Commissionen und 5 Revisions-Collegien, und setzte fest, daß erstere aus einem General-Commissar, einem ökonomischen Ober-Commissar, und einem Justitiar, letztere aus einem Mitgliede des Oberlandesgerichts-Präsidii, 2 Oberlandesgerichts-Räthen und 2 der landwirthschaftlichen Gewerbelehre vorzüglich kundigen Regierungs-Räthen bestehen, sowie in allen den Fällen, wo gegen die Entscheidungen der General-Commission Appellation zulässig und eingelegt ist, als zweite Instanz fungiren[2]), beide Behörden jedoch coordinirt, und erstere nur dem Ministerium des Innern, letztere auch dem Justiz-Ministerium untergeordnet sein sollte. Die General-Commissionen hatten demnach anfänglich, da bei Verschiedenheit der Ansichten unter den Mitgliedern außer in Betreff bloßer Rechtsfragen die des General-Commissars den Ausschlag gab, eine vorwiegend büreaumäßige Einrichtung, von der jedoch schon bei Gründung der General-Commissionen zu Magdeburg (später zu Stendal) und Münster[3]) Abstand genommen wurde. Durch das Gesetz vom 7. Juni 1821 über die Ausführung der Gemeinheits-Theilungs- und Ablösungs-Ordnungen,

---

1) cf. Ges.-S. de 1817, S. 161. Verheißen war die Errichtung von General-Commissionen schon im §. 59 des Edicts vom 14. September 1811. Ges.-S. de 1811, S. 299.

2) Die Verordnung vom 29. Nov. 1819 (Ges.-S. de 1819, S. 251 u. f.) gestattete in gewissen Fällen auch noch eine dritte Instanz beim Geheimen Ober-Tribunal.

3) Dies geschah mittelst Gesetzes vom 25. September 1820 (Ges.-S. de 1820, S. 185 u. f.)

§§. 1—4 [1]), erhielten demnächst auch alle übrigen General-Commissionen die Collegial-Verfassung mit der Maßgabe, daß bei Abstimmungen über Rechtsfragen der General-Commissar nicht participiren dürfe. Auch diese Modification wurde indessen später durch die Verordnung vom 22. November 1844 [2]) beseitigt, welche bestimmte, daß jede General-Commission und jedes Spruch-Collegium für landwirthschaftliche Angelegenheiten künftig einschließlich des Dirigenten mindestens 5, der Mehrzahl nach zum Richteramte qualificirte Mitglieder mit entscheidender Stimme haben, und an Stelle der damals bestehenden 8 Revisions-Collegien nur ein einziges Revisions-Collegium für Landesculturfachen mit einem Präsidenten und mindestens 8 Mitgliedern für die ganze Monarchie errichtet werden sollte. — Endlich wurde mittelst Cabinets-Ordre vom 16. Januar 1842 [3]) noch eine landwirthschaftliche Central-Behörde unter dem Namen eines Landes-Oeconomie-Collegiums als technische Deputation des Ministerii des Innern für landwirthschaftliche Interessen gegründet, die aus einem Director, einer Anzahl ordentlicher und außerordentlicher (in der Provinz wohnhafter) Mitglieder und einem General-Secretair zusammengesetzt ist, und ihren Sitz in Berlin hat.

Es bleiben nun blos noch die Kreis- und Lokal-Behörden zu betrachten übrig, unter denen der Landrath als Hauptorgan der Regierung und als Kreis-Vorstand auch jetzt noch die hervorragendste Stelle einnimmt. Die Ministerien des Innern und der Finanzen fertigten im Allerhöchsten Auftrage unter dem

---

1) cf. Ges.-S. de 1821, S. 83 u. f.

2) cf. Ges.-S. de 1845, S. 19 u. f. — Jetzt fängt man an, die Geschäfte der General-Commissionen allmälig mit denen der ordentlichen Landespolizei-Behörden (Regierungen) zu vereinigen, wie dies in Preußen und im Regierungs-Bezirk Frankfurt a. O. bereits geschehen ist.

3) Mitgetheilt durch Rescript des Ministeriums des Innern vom 2. März 1842. cf. Ministerialblatt für die innere Verwaltung, de 1842 S. 21.

31. December 1816[1]) nach angehörtem Gutachten sämmtlicher Regierungen einen Entwurf zu einer Instruction für die Landräthe und der ihnen untergeordneten Kreisofficianten an, welcher, ohne jemals die Allerhöchste Bestätigung erlangt zu haben, für dieses Amt noch immer als Norm gilt. Darnach soll der Landrath ein Mann von reicher Lebensbildung, erprobter Rechtschaffenheit, im Kreise angesessen und angesehen sein. Seinen allgemeinen Dienstbeziehungen nach steht er unter der Departements-Regierung, und ist ihr für seine Amtshandlungen allein verantwortlich. Mit den Regierungs-Räthen hat er gleichen Rang, und, wenn er am Sitze der Regierung anwesend ist, Sitz und Stimme in der ersten Abtheilung derselben. Die Orts-Obrigkeiten, Communal- und Polizei-Beamten in den zu seinem Kreise gehörigen Städten und Dörfern müssen seinen Verfügungen Folge leisten; auch hat er selbst bei kleinern Polizei-Vergehen ein Strafrecht bis zu 5 Thalern oder 48stündigem Gefängniß, darf sich jedoch in Justiz-Sachen nicht einmischen. Er bildet daher in allen Polizei-Contraventions-Fällen die erste, niemals eine zweite Instanz; auch steht ihm ein Oberaufsichtsrecht über die den Gemeinden überlassene Verwaltung des Communal- und Armen-Wesens zu. Seine unmittelbaren Gehülfen sind der von ihm präsentirte, von der Regierung geprüfte und bestellte Kreissecretair, die Kreisboten, Executoren[2]) und die Kreiskassenbeamten. Der Kreisphysikus

---

1) Mitgetheilt durch Circular-Rescript der gedachten Minister vom 24. November 1822 in v. Kamptz Annalen, Bd. VI, S. 929 (cf. Ergänzungen der Preuß. Rechtsbücher, Band VI, S. 191 u. f.) Im Allgemeinen geordnet ist die Stellung und der Geschäftskreis der Landräthe schon durch die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden vom 30. April 1815, §§. 34—40 (Ges. S. S. 91). Präsentirt wurden die Landräthe vor der Zeit der constitutionellen Gesetzgebung in Brandenburg, Pommern, Preußen und Schlesien durch die Rittergutsbesitzer des Kreises, oder, wo diese ein solches Wahlrecht früher nicht besessen, von den Kreisversammlungen (cf. Bergius, Ergänzungen zur Gesetz-Sammlung. Breslau 1841, S. 172, 174, 232, 266, 343), in den westlichen Provinzen durchgehends von den Kreisversammlungen (cf. Bergius, S. 257, 343), und in Posen seit der Kabinetsordre vom 2. Februar 1833 (cf. Bergius S. 429) von der Regierung, — bestätigt überall vom Könige.

2) Das Verhältniß des Landraths zu den Gensdarmen ist in den §§. 17 und 18 der Verordnung über die anderweitige Organisation der Gensd'armerie

und Kreischirurgus sind zwar in allen Medicinal- und sanitätspolizeilichen Angelegenheiten gleichfalls als seine Gehülfen und technischen Consulenten zu betrachten, und stehen in dieser Beziehung sogar unter seiner speciellen Controle; doch hängen sie in Betreff ihrer persönlichen Dienstverhältnisse von der ersten Abtheilung der Regierung ab. — Ebenso müssen die Bürgermeister in den Städten, sowie in Westphalen die Amtmänner, welche einem aus mehreren einzelnen oder Sammtgemeinden gebildeten Amtsbezirke vorstehen, und in Posen die Districts-Commissarien in allen landespolizeilichen und andern Kreisangelegenheiten den Anweisungen des Landraths Folge leisten. Die größeren Städte aber, deren Gemeinde-Behörden den Regierungen direct unterworfen, oder wo neben jenen noch besondere Polizeibehörden vorhanden sind, stehen nicht unter seiner Aufsicht. — In den Gegenden, wo das gutsherrlich-bäuerliche Verhältniß nicht mehr besteht, sind die Schulzen und Gerichtsmänner (in der Rheinprovinz die Bürgermeister), — da, wo dies Verhältniß noch existirt, die Gutsherren Gehülfen des Landraths, und haben ihm letztere ihre Schulzen und Schöppen zu präsentiren.

Außer den Landräthen sind noch die Bau-Inspectoren, die Kreisphysici, Domainen-Rentmeister, Forst- und Zollbeamten Organe der Regierungen, resp. der Provinzial-Steuer-Directionen, wogegen sich die General-Commissionen der Kreisvermittlungs-Behörden (Districts-Commissionen zur Beförderung gütlicher Vereinigungen in den von ihnen ressortirenden Angelegenheiten) [1]) und resp. der Special- und Oeconomie-Commissarien [2]) als Werkzeuge bedienen.

vom 30. December 1820 und §§. 18 und 29 der Instruction de eod. (Ges.-S. de 1821, S. 1 u. f.) festgestellt.

1) Schon im §. 121 des Gesetzes vom 21. April 1825 (Ges.-S. de 1825, S. 92) wurde für die ehemalig Westphälischen Landestheile eine solche Einrichtung verheißen, und mittelst der Verordnung vom 30. Juni 1834 (Ges.-S. de 1834, S. 96) auf den ganzen Umfang der Monarchie ausgedehnt, und die Zusammensetzung dieser Behörden modificirt.

2) Ueber deren Befugnisse und Verhältniß zu den General-Commissionen disponiren: §§. 54 u. f. der Verordnung vom 20. Juni 1817 (Ges.-S. S. 161 u. f.), §. 9 des Gesetzes vom 7. Juni 1821 (Ges. S. S. 85), §. 5 der Verordnung vom 22. November 1844 (Ges.-S. de 1845, S. 20), 2c.

Wenn wir uns nun die Verfassung der wichtigsten Preußischen Staatsbehörden, wie solche vor dem März 1848 bestand, noch einmal übersichtlich vergegenwärtigen, so sehen wir zunächst bei den Central-Behörden eine rein büreaumäßige Einrichtung im Geheimen Cabinet, in den einzelnen Ministerien, in der Staatsbuchhalterei und der Verwaltung des Staatsschatzes und des Münzwesens (unter einem besondern Staatsminister), im Departement der Haupt- und Land-Gestüte, im General-Postamte[1]), in der Seehandlung und in der Hauptbank, wenn schon das Curatorium der letztern collegialisch constituirt ist. Collegia bilden dagegen: der Staatsrath, das Staatsministerium und die Ober-Rechnungs-Kammer[2]), deren Chef indessen einige büreaukratische Prärogativen hat. — Von den Provinzial-Behörden sind rein büreaumäßig eingerichtet: die Ober-Präsidien, General-Superintendenturen, Provinzial-Steuer-Directionen und die für jedes Armee-Corps bestehenden Intendanturen sammt der Militair-Oeconomie-Commission zu Mainz; — collegialisch: sämmtliche Gerichtshöfe[3]), die Regierungen, die Consistorien mit den Provinzial-Schul-Collegien, die Medizinal-Collegien, die General-Commissionen, Oberbergämter und Departements-Ersatz-Commissionen[4]). — Von den Kreis-, Districts- und Lokalbehörden endlich haben büreaumäßige Einrichtungen: die Landraths-, Domainen-, Rent-, Post-, Hauptzoll- und Steuer-Aemter, die Oeconomie-Com-

---

1) Das Postwesen bildete früher nach der Verordnung vom 27. October 1810 (Ges.-S. S. 14) die Abtheilung D des Ministerii des Innern unter dem General-Postmeister als Chef. Durch die Cabinets-Ordre vom 3. Juli 1814 (Ges.-S. S. 42) wurde es ein selbstständiges, nur dem letzteren untergeordnetes Departement.

2) cf. Instruction vom 18. December 1824, abgedruckt in Bergius, Ergänzungen, S. 122.

3) Nur diejenigen Gerichte (die sogenannten Gerichts-Commissionen), welche aus weniger als 3 mit Richterqualität versehenen Mitgliedern bestehen, sind als Büreaus organisirt.

4) cf. Gesetz vom 3. September 1814 (Ges.-S. S. 79) und Ministerial-Instruction vom 30. Juni 1817 (v. Kamptz, Annalen Bd. II, S. 111 u. f.)

missionen, Superintendenturen, Banko-Comtoirs, alle Forst- und Baubehörden vom Forst- und resp. Bauinspektor abwärts, und sämmtliche ländliche Ortsbehörden, wogegen den Magisträten eine collegialische — und den Kreisersatz-Commissionen, den Berg- und Hütten-Aemtern nebst den Salzwerken, Torfgräbereien ꝛc. eine gemischte Verfassung verliehen ist.

VII.

Veränderungen im Preußischen Behörden-Organismus seit 1848.

Im Ganzen ist in diesen Verhältnissen selbst durch die bedeutungsvolle Umwälzung, welche der Preußische Staat seit dem März 1848 erfahren, nur wenig verändert worden. — Sieht man nämlich von den Kammern sowie von der als Gesetz zwar schon vor längerer Zeit publicirten, aber in ihrer Ausführung erst zum Theil auf's Ungewisse suspendirten und endlich durch das Gesetz vom 24. Mai 1853 gänzlich zurückgenommenen und bis jetzt nur für die 6 östlichen Provinzen durch eine neue Städte-Ordnung vom 30. Mai 1853 ersetzten Gemeinde-Kreis-Bezirks- und Provinzial-Ordnung vom 11. März 1850[1]) ab: so beschränken sich die durch das constitutionelle Regiment bisher zu Wege gebrachten Modificationen des vormärzlichen Behörden-Organismus — äußerlich betrachtet — lediglich auf folgende Einzelheiten. Zunächst ist, was die Centralbehörden anlangt, ein erster Minister unter dem Titel Minister-Präsident als Vorsitzen-

1) cf Ges.-S. de 1850, S. 213 u. f. und Ges.-S. de 1853, S. 238 und resp. S. 261 u. f.

der im Staats-Ministerio ernannt, und derselbe speziell mit der obern Leitung der General-Ordens-Commission [1]), sowie interimistisch mit Wahrnehmung derjenigen Funktionen betraut worden [2]), welche nach § 42 der Bank-Ordnung vom 5. October 1846 (Ges.-S. S. 435) dem Präsidenten des vorläufig nicht wieder zusammenberufenen Staats-Raths im Bank-Curatorio zustehen. Auch ist die Verwaltung des Staats-Schatzes und des Münzwesens unter die gemeinschaftliche Leitung des Minister-Präsidenten und des Finanz-Ministers gestellt. — Ferner wurde ein neues Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten gebildet [3]), und fielen demselben vom Finanz-Ministerio die Handels-, Gewerbe-, Bau-, Berg-, Hütten- und Salinen-Angelegenheiten, vom Ministerio des Innern die Gewerbe- und Bau-Sachen, ferner die gesammte Post-Verwaltung, die Geschäfte des Handels-Amts [4]), und vom Kriegs-Ministerio die Telegraphen-Direction [5]) zu. Die bisherige Oberbau-Deputation ward in eine technische Bau-Deputation umgewandelt, und ressortirt seitdem von der dritten Abtheilung des Handelsministerii für Land-, Wasser- und Chaussee-Bauwesen [6]). Endlich wurde auch noch der Handels-Minister zum gleichzeitigen Chef der Bank ernannt. — Ebenfalls neu entstand das Ministerium für landwirthschaftliche Angelegenheiten [7]), welchem neben der obern Leitung des Ge-

---

1) cf. Allerhöchster Erlaß vom 22. Januar 1850. Ges.-S. S. 42.

2) Allerhöchster Erlaß vom 19. März 1851 (Ges.-S. S. 179).

3) Allerhöchster Erlaß vom 17. April 1848 (Ges.-S. S. 109). Indessen bestimmte der Allerhöchste Erlaß vom 17. März 1852, daß die Gewerbepolizei rücksichtlich des Gewerbebetriebes der Buch- oder Steindrucker, Buch- oder Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Zeitungs-, Flugschriften- und Bilderverkäufer, der Unternehmer von Tanz- und Fechtschulen, Turn- und Badeanstalten, der Schauspiel-Unternehmer, Pfandleiher, Schießpulver-Verkäufer, Vermiether meublirter Stuben und Schlafstellen, Lohnlakaien, sowie endlich des Kleinhandels mit Getränken, der Gast- und Schankwirthschaft wieder an das Ministerium des Innern übergehen soll. Vgl. Ges.-S. de 1852, S. 83.

4) Dagegen ging die durch die Verordnung vom 7. Juni 1844 (Ges.-S. S. 148) dem Handelsrathe zugewiesene Wirksamkeit auf das Staatsministerium über.

5) cf. Allerhöchster Erlaß vom 23. März 1849. (Ges.S. S. 146.)

6) cf. Verordnung vom 22. December 1849. Ges.-S. de 1850, S. 14 u. f.

7) cf. Allerhöchster Erlaß vom 25. Juni 1848. Ges.-S. S. 159.

stütwesens[1]) die durch den Allerhöchsten Erlaß vom 17. April 1848 zuerst dem Handelsministerio mit zugewiesene Abtheilung für die gesammte landwirthschaftliche Polizei mit Vorbehalt der Theilnahme des letztern in gewissen Fällen übertragen wurde. Darnach ressortiren nun also von diesem neuen Ministerio die Ablösungs-, Gemeinheitstheilungs- und Vorfluths-Angelegenheiten, ferner die Eindeichungs- und Deich-Societäts-Sachen[2]) und, mit dem Finanz-Ministerio gemeinschaftlich, die Oberaufsicht über die durch das Gesetz vom 2. Mai 1850 (Ges.-S. S. 112) eingerichteten Rentenbank-Directionen sowie über die Central-Commission für die Angelegenheiten der Rentenbanken[3]).

Das Finanz-Ministerium bekam dagegen die Domainen- und Forst-Verwaltung vom Haus-Ministerio zurück, und außerdem wurde ihm durch den Allerhöchsten Erlaß vom 17. April 1848 das Seehandlungs-Institut, sowie, mit dem Ministerio des Innern gemeinsam, das durch Verordnung vom 8. Juni 1835 (Ges.-S. S. 101) unter Staatsgarantie errichtete und früher dem Könige unmittelbar verantwortliche Credit-Institut für Schlesien[4]) untergeordnet. Zugleich erhielt es die obere Leitung der, zu einer selbstständigen collegialischen Behörde constituirten, und aus einem Director und drei Mitgliedern bestehenden Hauptverwaltung der Staatsschulden, der die aus dem Präsidenten der Oberrechnungs-Kammer und aus je 3 Mitgliedern der beiden Kammern zusammengesetzte Staats-Schulden-Tilgungs-Commission als Controle zur Seite steht[5]). — Dem Ministerium des Innern wurden zu seinem frühern, jedoch durch obige Anordnungen sehr beschnittenen Ressort mit dem Justiz-Ministerio gemeinschaftlich die Thronlehns- und Standes-Sachen[6]), sowie jenem allein das statistische Büreau[7]) zugewiesen, während es die gesammte Medizinalverwaltnng mit Einschluß der Sanitäts- und Medizinal-Polizei an das

---

1) Allerhöchster Erlaß vom 11. August 1848, Ges.-S. S. 228.
2) Allerhöchster Erlaß vom 26. November 1849. Ges.-S. de 1850, S. 3.
3) Allerhöchster Erlaß vom 21. März 1850. Ges.-S. S. 334.
4) cf. Allerhöchster Erlaß vom 4. März 1850. Ges.-S. S. 272.
5) cf. Gesetz vom 24. Februar 1850. Ges.-S. S. 57.
6) Allerhöchster Erlaß vom 3. October 1848. Ges.-S. S. 269.
7) Allerhöchster Erlaß vom 10. Juli 1848. Ges.-S. S. 337.

Ministerium des Cultus abgeben mußte[1]). Zugleich ward hinsichtlich des letztern bestimmt, daß die evangelische Abtheilung desselben die zum Ressort der Consistorien gehörigen Angelegenheiten bis zu dem Zeitpunkte, wo die evangelische Kirche sich über eine selbstständige Verfassung geeinigt haben würde, collegialisch bearbeiten solle[2]). — In den Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten, des Krieges und der Justiz fand keine wesentliche Aenderung statt; doch wurde mittels Allerhöchsten Erlasses vom 14. November 1853 (Ges.-S. S. 908) die oberste Leitung der Marine-Angelegenheiten, die bisher provisorisch mit dem Kriegs-Ministerio verbunden war, einer unter dem Namen „Admiralität" neu gebildeten und von jenem getrennten Centralbehörde übertragen, zu deren Chef der Minister-Präsident vorläufig ernannt ist. — Das Haus-Ministerium blieb zwar — obwohl nicht zu den verfassungsmäßig verantwortlichen Ministerien gehörig — bestehen, doch ressortiren von ihm jetzt nur noch die Angelegenheiten des Königlichen Hauses und Hofes, die Verwaltung des Kron-Fideicommiß-Fonds und Kron-Tresors, sowie die obere Leitung der Königlichen Haus-Fideicommißgüter-Administration. Zugleich bildet es nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 14. August 1852 (Ges.-S. S. 771) den Gerichtsstand für gewisse Rechtsangelegenheiten der Fürstlich Hohenzollerschen Häuser. — Endlich wurde noch eine neue Centralbehörde, der unmittelbar unter dem Staats-Ministerium stehende Disciplinarhof in Berlin als entscheidende Behörde erster Instanz in Disciplinar-Strafsachen gegen nicht-richterliche Beamte, deren Anstellung in Folge Königlicher oder ministerieller Ernennung, Bestätigung oder Genehmigung stattgefunden, errichtet, und besteht derselbe bei natürlich durchaus collegialischer Verfassung aus einem Präsidenten und zehn andern Mitgliedern[3]).

---

1) Allerhöchster Erlaß vom 22. Juni 1849. Ges.-S. S. 335.

2) cf. Allerhöchster Erlaß vom 26. Januar 1849. Ges.-S. S. 125. Durch Allerhöchsten Erlaß vom 29. Juni 1850 (Ges.-S. S. 343) hat diese Abtheilung den Titel: Oberkirchenrath erhalten.

3) cf. Gesetz vom 21. Juli 1852. §§. 28, 29, 30, 45, 46. Ges.-S. S. 465 u. f. Hierdurch ist die vorläufige Verordnung, betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten vom 11. Juli 1849 (Ges.-S. S. 271 u. f.)

In Betreff der Provinzial-, Bezirks-, Kreis- und Lokal-Behörden ist nur zu bemerken, daß das Justiz-[1]) und Postwesen[2]) inzwischen eine wesentlich neue Organisation erhalten hat, obwohl für jenes die collegialische, für dieses die büreaumäßige Verfassung nach wie vor maßgebend geblieben ist. Doch machte in Bezug auf die Justiz die Aufhebung der Privat-Gerichtsbarkeit und des eximirten Gerichtsstandes, sowie die Einführung des mündlichen und öffentlichen Verfahrens mit Geschworenen in Untersuchungs-Sachen, unter Beseitigung aller bisher bestandenen, hiermit nicht im Einklang stehenden Einrichtungen, einerseits die Bildung von Kreis- und Stadt-Gerichten in Verbindung mit Einzelrichtern, sowie an Orten, wo sich dazu ein Bedürfniß ergiebt, von besonderen Handels- und Gewerbe-Gerichten[3]) in erster Instanz[4]), von Appellations- oder Ober-Gerichten in zweiter Instanz und eines gemeinsamen Ober-Tribunals für die ganze Monarchie[5]) in letzter Instanz, und andererseits die Anstellung eines allein dem Justiz-Minister unterworfenen Oberstaats-Anwalts für jeden Appellations-Gerichts-Bezirk, eines Staats-

---

beseitigt worden; schon durch diese war indessen der Disciplinarhof in's Leben gerufen worden.

1) cf. Verordnung vom 2. Januar 1849, §§. 18—23. Ges.-S. S. 5 u. f.

2) cf. Allerhöchster Erlaß vom 19. September 1849. Ges.-S. de 1850, S. 299 u. f.

3) cf. Verordnung vom 9. Februar 1849. Ges.-S. S. 110 u. f.

4) Auch hat §. 20 der Verordnung vom 2. Januar 1849 das Gesetz der Arbeitstheilung auf die Richter-Collegien erster Instanz dahin angewendet, daß es dieselben in 2 Abtheilungen zerfallen läßt, und der ersten die streitige Gerichtsbarkeit in Civil- und Strafsachen, der zweiten die administrativen Justizgeschäfte (Vormundschafts- und Hypothekensachen) zuweist. Hiermit ist unsern Juristen, denen die Hypothekenbuchführung hauptsächlich wegen der aus derselben erwachsenden eventuellen Regreß-Ansprüche stets widerstanden hat, ein für die Abnahme dieses Geschäfts von ihnen vorzugsweise geltend gemachter Grund, daß sie dadurch ihrem eigentlichen Berufe, dem Rechtsprechen, zu sehr entzogen würden, für immer aus den Händen genommen worden.

5) Die Vereinigung des Rheinischen Revisions- und Cassationshofes mit dem Geheimen Ober-Tribunal, welches schon durch Artikel 91 der Verfassungs-Urkunde vom 5. December 1848 (G.-S. S. 387) verheißen wurde, war im §. 27 der Verordnung vom 2. Januar 1849 (G.-S. S. 9) einem besondern Gesetze vorbehalten worden, welches unter dem 17. März 1852 (vergl. Ges.-S. S. 73 u. f.) ergangen ist.

Anwalts für jeden Kreis- oder Stadt-Gerichtsbezirk und von Polizei-Anwalten für Untersuchungen erster Instanz in Ansehung geringer Vergehen [1]) nothwendig. — Ober-Post-Directionen sind an Stelle der bisherigen Post- oder Oberpost-Aemter für jeden Regierungsbezirk und für Berlin errichtet worden. Ebenso besteht jetzt für jede Provinz eine neugebildete Rentenbank-Direction zur Beförderung der Ablösung der Reallasten und zur vollständigen Auflösung des Rechtsverhältnisses zwischen den bisherigen Berechtigten und Verpflichteten. Sie ist aus einem Director und dem erforderlichen Hülfs- und Subaltern-Personal büreaumäßig zusammengesetzt, und den Regierungen und Auseinandersetzungsbehörden coordinirt [2]). — Endlich hat sich auch in Gemäßheit des Artikels 105, sub 2 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 (Ges.-S. S. 33) die Stellung der Landräthe — wenigstens der Theorie nach — dadurch wesentlich geändert, daß das frühere Wahlrecht der Kreis-Versammlungen ꝛc. aufgehoben ward, und die Anstellung dieser wichtigen Beamten gegenwärtig allein durch den König geschieht [3]).

---

1) cf. Verordnung vom 3. Januar 1849. §§. 2—13 und 28 (Ges.-S. S. 14—16 und 19).

2) cf. Gesetz vom 2. März 1850 über Errichtung der Rentenbanken (Ges.-S. S. 112 u. f.)

3) Dasselbe bestimmte auch Artikel 1. der jetzt aufgehobenen Kreis-, Bezirks- und Provinzial-Ordnung vom 11. März 1850 (Ges.-S. S. 251). Durch eine Allerhöchste Ordre vom 21. October d. J., mitgetheilt in einem Rescripte des Ministers des Innern vom 5. November c. (vergl. Ministerialblatt für die gesammte innere Verwaltung vom 30. November 1853, Nr. 10, S. 161 u. f.) ist indessen jetzt der frühere Zustand hinsichtlich der Landrathswahlen wiederhergestellt worden. Die Allerh. Ordre lautet: „Auf den Bericht des Staatsministerii vom 27. September c. erkläre Ich Mich damit einverstanden, daß die über die Präsentation der Candidaten zu den Landrathsämtern, sowie über die Bestellung der Kreisdeputirten bis zum 1. Januar 1848 ergangenen Verordnungen wieder beobachtet werden. Ebenso bin Ich damit einverstanden, daß unter den präsentirten Candidaten zu Landrathsämtern durch die Reihenfolge oder größere Stimmenzahl kein Vorrang bei der Ernennung begründet wird ꝛc.“

VIII.

Die Vorzüge der Preußischen Verwaltung.

Indem wir uns durch diese historische Darstellung den äußerlichen Entwickelungsgang, welchen die Preußische Administration verfolgt, sowie die dermalige Verfassung ihrer Behörden klar zu machen gesucht, dürften wir einen sicheren Anhalt gewonnen haben, um — zum kritischen Theile unserer Aufgabe fortschreitend — diesen Organismus nunmehr hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit, innern Haltbarkeit und äußern Wirksamkeit einer genaueren Prüfung unterwerfen zu können. — Dabei erlauben wir uns indessen von der Beurtheilung des Verhältnisses, in welchem derselbe zur neu adoptirten constitutionellen Staats-Verfassung steht, vorläufig noch abzusehen, und — diese Erörterung in den letzten Theil unserer Abhandlung verweisend — hier lediglich den Werth oder Unwerth des Systems, worauf jene Einrichtungen beruhen, an und für sich zu betrachten.

Zunächst erhellt aus obiger geschichtlicher Uebersicht, daß die gesammte Preußische Geschäfts-Verwaltung sich vorwiegend in den Formen der Collegialität bewegt. Nicht nur die städtischen Administrationen sind denselben seit 1808 unterworfen, und fast sämmtliche Mittel-Behörden darnach eingerichtet, sondern auch in der höchsten Instanz ist das sonst gewöhnlichere Einheits-System dem collegialischen dermaßen angenähert worden, daß der Charakter einer büreaumäßigen Verwaltung hier gleichfalls nirgends schroff hervortritt. Früher allerdings war diese Annäherung lediglich die Folge eines durch die Verschiedenartigkeit der Zeitumstände und den Wechsel der Ansichten über die zweckmäßigste Geschäftsbehandlung, sowie durch die Individualität des Regenten hervorgerufenen öftern Schwankens in den Prinzipien der Verwaltung: seitdem aber die Souverainetät des Königthums und der Begriff des Kabinets, als ihrer nothwendigen administrativen

Consequenz, zur vollen Entwickelung gediehen, sehen wir auch hierin eine feste Norm adoptirt, wonach die Collegialität im Staats-Ministerium und Staatsrath principmäßig durchgeführt, die büreaumäßige Form aber in die einzelnen Ministerien verwiesen ist.

Jede Erörterung über die Vorzüge und Mängel beider Verwaltungs-Systeme muß nothwendigerweise zu der Ueberzeugung führen, daß die Mängel des einen den Vorzügen des andern ziemlich genau die Wage halten, und eine einsichtige Staats-Regierung sich daher bestreben wird, beide zu gegenseitigen Regulatoren zu machen. Dies ist auch in Preußen unverkennbar angestrebt worden, und, wenn auch im Allgemeinen — wie wir gesehen — die Collegialität dominirt, so läßt sich doch in diesem Uebergewichte eine tadelnswerthe Einseitigkeit von vorn herein nicht erkennen, da vielmehr der Werth jeder Verwaltungsform nur nach dem Grade gemessen werden kann, in welchem sie den individuellen Bedürfnissen des Staats, für den sie geschaffen, entspricht.

Suchen wir uns nun zunächst die Vorzüge unserer Verwaltungs-Organisation zu vergegenwärtigen, so werden wir zugeben müssen, wie der richtigen Theorie einer monarchischen Landes-Administration, welche vor Allem schnelle und kräftige Durchführung der von oben angeordneten Maßregeln erheischt, darin vollkommen Genüge geleistet ist, daß man das Einheits- und Bureausystem in den dem Monarchen und resp. in den den Unterthanen am nächsten stehenden Behörden — also in den Ministerien und Landrathsämtern — vorherrschen ließ, um so dem in Collegien leicht an die Stelle des Gemeingeistes tretenden Schlendrian durch den Zwang der Verantwortlichkeit einer höchsten autokratischen Behörde gegenüber einerseits, sowie durch eine kräftige, dem Publikum persönlich gegenüberstehende und daher selbst stets zu entscheidenden Maßregeln drängenden Executiv-Instanz andererseits bestmöglichst vorzubeugen. — Hinsichtlich der Ministerien insbesondere steht es — namentlich auch aus der Geschichte des ehemaligen General-Directoriums — erfahrungsmäßig fest[1]), daß

---

139) cf. Freiherr v. Malchus, Darstellung des Organismus der innern Staatsverwaltung. §. 21, S. 16.



höchstens nur in kleineren Staaten die Einrichtung des Staats-Ministerii, als einer Collectivbehörde mit vollziehenden Attributionen für das Detail der Verwaltung möglich, in größeren dagegen schon wegen der von einer so hohen Amtsstellung allemal zu fordernden strengen persönlichen Verantwortlichkeit ohne wesenliche Nachtheile schlechterdings nicht ausführbar erscheint. — Es ist deshalb, wie jetzt in fast allen umfangsreicheren Staaten, so auch in Preußen als durchaus zweckmäßig anerkannt worden, daß die Geschäfte in dieser höchsten Verwaltungsinstanz nach Realbeziehungen unter Einzelne selbstständig wirkende Departementsminister vertheilt sind [a]), zumal dieses in den einzelnen Ministerien zur Geltung gebrachte bureaukratische Princip bei uns wieder nur in der denkbar mildesten Form erscheint. Diesem Umstande haben wir es denn auch zuzuschreiben, daß die Anmaßungen und leidenschaftlichen Schärfen, wozu das Einheitssystem oft gerade die thätigsten und pflichttreuesten Beamten unwillkürlich verleitet, bei uns weit seltener vorkommen, als z. B. in der Französischen Ministerial-Verfassung, nach welcher alle Geschäfte in einzelne fachmäßig getrennte Divisionen, Sectionen und Bureaus dergestalt vertheilt sind, daß jede dieser Abtheilungen einen, ganz ohne Verbindung mit den übrigen arbeitenden, allein von seinem vorgesetzten Departementsvorsteher abhängigen Chef hat. Bei uns dagegen werden alle zu einer Real-Abtheilung des betreffenden Ministerii gehörigen wichtigeren Angelegenheiten dem Minister in collegialischen Sitzungen von Räthen, die nicht seine Secretaire, sondern graduirte, und ihm an Bildung durchaus ebenbürtige Staatsbeamte sind, vorgetragen und darnach abgemacht. Da indessen diese Ministerial-Räthe immer nur ein votum consultativum haben, so tritt der Minister damit doch nichts weniger, als in das Verhältniß eines bloßen Collegial-Präsidenten zurück; vielmehr wird

---

140) Das rein collegialische System in den obersten Central-Behörden hatte sich bis zu den Stürmen von 1848 nur noch in sehr wenigen größeren Staaten erhalten; so unter anderen in Dänemark, wo der 1660 errichtete, 1772 und 1814 reorganisirte Geheime Staatsrath die oberste Leitung aller inneren Angelegenheiten vereinigte, und die Geschäfte der einzelnen Ministerial-Departements gleichfalls in Central-Collegien bearbeitet wurden. cf. v. Martens, Sammlung der wichtigsten Reichsgrundgesetze. Th. I, S. 239.

seine, verfassungsmäßig nach unten hin durchaus unabhänge Wirksamkeit durch die collegialische Einrichtung der ihm untergebenen Abtheilungen, als des ersten Kreises, worin sich ihm gegenüber eine Art öffentlicher Meinung naturgemäß bildet, blos auf heilsame Weise controlirt, — wie er denn hier auch die geeignetste Ergänzung seiner eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse findet.

Aber auch noch zu einer andern Betrachtung giebt die gegenwärtige Verfassung unserer Ministerien Veranlassung. Der ganze Zuschnitt unseres modernen Staatslebens hat neben der philosophisch anerkannten und von einsichtigen Staatsmännern, wie Wilhelm v. Humboldt, auch für die Staatspraxis mit Wärme vertheidigten[1]) Idee von der Selbstbestimmung des Menschen oder der individuellen Freiheit doch bei der unendlichen Schwierigkeit, so tausendfältig collidirende Interessen der Gesellschaft gegen einander billig auszugleichen, und in milder Versöhnung zu erhalten, mit innerer Nothwendigkeit zu der Ueberzeugung geführt, daß ein, wenn auch nicht Napoleonisch-französisches, so doch bis auf einen gewissen Grad mit weiser Mäßigung in der Verwaltung durchgeführtes Centralisations-System allein noch die Macht gewähre, die Regierung eines größeren Staates mit allseitig prompter Energie führen, und auf diese Weise für das Wohl der Nation nachdrucksvoll wirken zu können. Es muß daher jeder einzelne Zweig in der oberen leitenden Verwaltung von den übrigen möglichst getrennt sein, und alle dennoch in einen gemeinsamen Centralpunkt zusammenlaufen, von dem aus nicht mehr administrirt, sondern blos regiert wird; denn nur so ist es möglich, mit einer klaren Uebersicht über den ganzen Staats-Organismus eine rasche Ausführung des an höchster Stelle Beschlossenen zu verbinden. Für diesen zuletzt angedeuteten Centralpunkt der Regierung wird die collegialische Form, wie sie bei uns in den Institutionen des Staats-Ministeriums und Staats-Rathes auftritt, schon durch die Erwägung empfohlen, daß es nothwendig ist, die Häupter der gesammten Staats-Regierung von Zeit zu Zeit zu gemeinsamer Berathung über die besten Mittel zu vereinigen, um einen gleichmä-

---

1) cf. Wilhelm v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Breslau, 1851.

ßigen Gang in die einzelnen Departements zu bringen, und in den höchsten Verwaltungs-Grundsätzen einig und consequent zu bleiben. So entschied auch Stein [1]) die Frage, ob es rathsam sei, die oberste Leitung der Staats-Regierung einem ersten Minister oder einem Staats-Rathe anzuvertrauen, dahin, daß durch die erste Alternative zwar mehr Kraft und Einheit erhalten, zugleich aber, in Folge der Beschränktheit menschlicher Fähigkeiten und Einsichten den Mängeln des Individuums ein zu überwiegender Einfluß auf die Geschäfte eingeräumt werde, während die collegialische Behandlung einen stäten, von Uebereilung freien Gang sichere, und jedenfalls eine größere Mannigfaltigkeit der Ansichten bewirke. Deshalb wurde nach seinen Vorschlägen die Büreau-Verfassung erst da adoptirt, wo die oberste Verwaltung in ein einzelnes Departement einschlägt, und eine Central-Administration bildet, indem es zweckmäßig schien, dem für seine Verwaltung verantwortlichen Minister im Bereiche derselben die nöthige Unabhängigkeit zu gewähren.

Noch wichtiger indessen erscheint die Frage, ob man die Einrichtung unserer obersten Staats-Behörden auch Betreffs des, die Welt gegenwärtig beherrschenden Prinzips der Arbeitstheilung eine zweckmäßige nennen könne, ob also die Hauptgeschäfte nach vernünftigen Kategoricen getrennt, und jeder solchen Geschäfts-Abtheilung die ihr entsprechende selbstständige Stellung und Machtbefugniß verliehen sei. Ist nämlich in diesem Punkte das richtige Verhältniß nicht gefunden, so wird man eine gedeihliche Wirksamkeit der Centralbehörden lediglich als Ausfluß der einen oder andern Verwaltungsform gewiß vergeblich erwarten. Hier ist es, wo sich das Machiavellistische „divide et impera" ohne allen unlauteren Beigeschmack am glänzendsten bewährt, und hier ist es zugleich auch, wo nach unserm Dafürhalten der Preußischen Staatsverwaltung der Vorzug vor den meisten übrigen unzweifel-

---

1) Promemoria zu den Vorschlägen des Herrn Geheimen Finanzraths v. Altenstein, d. d. Memel den 15. October 1807 in: Pertz II, S. 31.

haft gebührt, ja — wo sie selbst seit der Katastrophe von 1848 noch wesentliche Fortschritte gemacht hat. Dahin zählen wir hauptsächlich die zweckmäßige Verringerung der von den Ministerien unabhängigen Central-Stellen, die Gründung eines besondern Handels- und landwirthschaftlichen Ministerii, sowie den Umstand, daß die Ressortverhältnisse des ersteren die richtige Begränzung wieder erhalten haben, und vor Allem auch, daß dem Finanzministerium der ihm gebührende, alle Arten von Staatseinnahmen und somit namentlich auch die Domainen und Forsten umfassende Wirkungskreis eingeräumt ist [1]).

Am reinsten stellt sich das collegialische System — wie wir oben gesehen — in unsern Provinzialbehörden dar. — Die Stellung, welche dieselben in Folge der allmäligen Entwickelung unsers Staats-Organismus gegenwärtig einnehmen, ist höchst eigenthümlich und schwer zu würdigen. Da sie nicht blos den Vereinigungspunkt für die Leitung aller unteren Behörden, sondern unstreitig auch den Mittelpunkt bilden, durch welchen sich die Impulse sämmtlicher obersten Central-Stellen den Unterthanen mittheilen, so sind sie — Oberpräsidien und Regierungen hierbei als eine sich ergänzende Einheit gefaßt — gleichfalls, obwohl in einem andern Sinne, wie Centralbehörden zu betrachten. Sie haben einerseits den Anordnungen jedes einzelnen Departements-Ministers, sowie der Oberrechnungskammer Folge zu leisten, sind aber andererseits mit einer ausgedehnten Exekutiv-Gewalt, ja in gewissen Disciplinar-Sachen sogar mit richterlichen Befugnissen ausgestattet, und stehen endlich in einer unmittelbaren Verbindung mit dem Staats-Oberhaupte, indem sie in Folge einer bereits von Friedrich Wilhelm I. getroffenen Einrichtung allmonat-

---

1) Ein großer Schritt dazu war indessen bereits viel früher durch das Regulativ vom 17. März 1828 wegen künftiger Einrichtung des Kassenwesens geschehen (cf. Graaf, Handbuch des Etats-, Kassen- und Rechnungs-Wesens des Königlich Preußischen Staats. Berlin, 1831, §. 5, S. 6 u. f.), indem seit dieser Zeit die Disposition über die Ueberschüsse aller Verwaltungszweige zum Staatshaushalte vom Finanz-Minister allein ausgeht, und derselbe eine stets zuverlässige Uebersicht von dessen Einnahme, sowie von den bei allen Kassen vorhandenen Beständen und dem daraus zu bestreitenden Ausgabe-Bedarf der verschiedenen Behörden erhält.

lich verpflichtet sind, dem Könige über den klimatischen, industriellen, politischen und sonstigen Zustand ihres Verwaltungsbezirks Immediat-Berichte zu erstatten, wodurch ihnen immer eine Gelegenheit geboten ist, die einseitige Einwirkung der Minister auf die Entschließungen des Monarchen zu neutralisiren. — Obwohl alle Spezial- und Lokal-Verwaltung von ihnen abgetrennt, resp. ihnen untergeordnet ist, und ebenso alle diejenigen Administrationszweige, welche sich zu collegialischer Bearbeitung nicht eignen, wie die Post und zum Theil die indirekten Steuern, oder welche besondere Geschäftssphären umfassen, wie die Justiz und die Landeskultursachen, coordinirten Behörden überwiesen sind, so bleibt doch ihr Wirkungskreis noch immer ein ungemein umfassender, und sie verdienen den Namen Regierungen um so mehr, da sie keineswegs bloße Finanz- und Polizeibehörden sind, sondern — wie Jemand richtig bemerkt hat —[1]) als erste höhere Central-Verwaltung — und Rekurs-Instanz gerade in den wichtigsten Momenten die Aufgabe des Regenten zu realisiren haben.

Wenn sie sich aber auch äußerlich, d. h. den Unterbehörden und der Nation gegenüber, wesentlich als Collegia darstellen, so sind ihnen doch dabei so viele Elemente des entgegengesetzten Verwaltungssystems beigemischt, daß man sie auch in dieser Beziehung als Concentrationen derjenigen Normen ansehen muß, welche in der höheren Verwaltungsinstanz meist getrennt neben einander bestehen, und nur selten dort in ähnlicher gegenseitiger Durchdringung vorkommen. — Während z. B. in der ehemaligen Westphälischen Provinzialverwaltung die Collegien und Bureaus, welche in einer Geschäftsbranche thätig waren, als besondere Behörden constituirt erschienen, hat die Preußische Provinzial-Administration beide Elemente in ein und dieselbe Behörde aufgenommen. Als Annäherung an das Bureausystem sind z. B. zu betrachten die Spaltung der Regierungscollegia in mehrere Abtheilungen, — die bureaumäßige Einrichtung der einzelnen Departements, — das durch die Allerhöchste Cabinets-Ordre vom 31. December 1825

1) cf. Geschichte und Darstellung des Organismus der Preußischen Behörden. Arnsberg, 1840. S. 167.

sub D. VII. den Abtheilungs-Dirigenten eingeräumte Recht, die Beschlüsse der Majorität ihrer Abtheilung durch Provocation auf den Präsidenten zu suspendiren, — die unumschränkte Befugniß des letztern, die Regierungs-Subalternbeamten anzustellen und in Ordnungsstrafe bis zu 30 Thalern zu nehmen [1]), — die instructionsmäßig ohne Vortrag und resp. ohne Correferat erfolgende Erledigung der meisten Geschäfte (obwohl andererseits einem darnach zu befürchtenden Ueberhandnehmen des bureaukratischen Princips durch die Bestimmung ein Riegel vorgeschoben ist, daß alle Sachen, worin es auf eine materielle Entscheidung ankommt, der Regel nach im Collegio vorgetragen werden sollen), — sowie endlich die den Mitgliedern des Collegii zugestandene Befugniß, den Subalternen ihrer resp. Departements Ordnungsstrafen aufzuerlegen, auf Inspectionsreisen auch ohne Auftrag des Collegii die Unterbehörden zu revidiren, und selbstständige Anordnungen an Ort und Stelle zu treffen.

Man kann zwar darüber streiten — und wir werden deshalb später auf einzelne dieser Punkte nochmals zurückkommen —, ob diese nicht unbeträchtlichen Abweichungen von dem reinen Collegialsysteme sich überall hin als zweckmäßig erweisen, und ob die damit in den Regierungen versuchte Verschmelzung beider Verwaltungsformen eine in allen Stücken glückliche genannt werden kann: immerhin aber läßt es sich nicht verkennen, daß jene Modificationen sämmtlich aus der, Anerkennung verdienenden Absicht hervorgegangen sind, dem Bureausysteme da den Vorzug einzuräumen, wo es sich vorzugsweise um eine prompte Executive handelt. — Auch ist das collegialische Element durch diese Abweichungen jedenfalls nicht soweit in den Hintergrund gedrängt worden, daß es dem ihm eigenthümlichen wohlthätigen Einfluß auf die Geschäftsverwaltung etwa nicht mehr frei und unbeengt zu äußern vermöchte. Insbesondere bietet es den Regierungen nach wie vor den unläugbaren Vortheil einer örtlich-, zeitlich- und geschäftlich-innigen Zusammenwirkung sämmtlicher Departementsräthe, wie sie durch ein-

---

1) cf. Verordnung vom 21. Juli 1852, betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten. Zweiter Abschnitt, §. 19, Ges. S. S. 469.

zeln stehende, bureaumäßig-gesonderte Administrations-Stellen auch unter der sorgsamsten, auf Erhaltung der Harmonie bedachtesten Oberaufsichtsbehörde nimmermehr erreicht werden kann.

Wenn wir nun aber nichtsdestoweniger sehen, wie in der neueren Zeit die öffentliche Stimme mit besonderer Härte just gegen die Regierungen geeifert, und in ihrer collegialischen Verfassung sowie in der darin beruhenden geringen Verantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder hauptsächlich die Erklärung für die angeblich blos schulgerechte, übrigens jedoch einseitige, langsame und schleppende Geschäftsbehandlung unserer Verwaltung gefunden hat, — wie sich der Vorwurf stets erneuert, als werde durch die Collegialität recht eigentlich erst der sogenannte exclusiv-preußisch-bureaukratische Geist genährt, — ja wie diese ganze Fluth von Ausstellungen häufig in eine absolute Verdammung des collegialischen Systems überhaupt ausläuft: so frägt eine ruhigere, unbefangenere Kritik billig nach den Motiven, welche ein solches Urtheil zu erzeugen vermochten. Wir glauben, sie liegen in Folgendem. Es ist natürlich, daß vornehmlich in Zeiten socialer Aufregung, wo alle Manifestationen der Staatsgewalt einer zersetzenden Kritik unterworfen werden, und diese in ihrer rein negativen Tendenz nur allzu oft das Kind mit dem Bade auszuschütten beliebt, die der Nation ferner stehende, für viele in mystisches Dunkel gehüllte moralische Person eines Collegii leicht als ein Haupthinderniß für die Durchführung schneller und gründlicher Staatsreformen erscheint. Dazu kommt, daß eine solche moralische Person der Masse weit weniger Angriffspunkte darbietet, als das einzelne Individuum, und deshalb allen Anfechtungen gegenüber eine Zähigkeit des Lebens offenbart, welche die Erbitterung der Feinde nur steigert. Beim Präfectur-System handelt es sich, um einer neuen Richtung Bahn zu brechen, in den meisten Fällen blos um die Fortschaffung einer einzelnen, etwa mißliebigen Persönlichkeit; hier aber wird der Kampf mit einem körperlosen Wesen geführt, welchem die ihm zugedachten Streiche meist ebenso wenig Schaden zufügen, wie den Windmühlen des Cervantes die wüthenden Kraftäußerungen des Ritters von der Mancha.

Nach unserer Ueberzeugung ist es unmöglich, den Regierungen eine prägnantere Lobrede zu halten, als durch diesen Vorwurf ge-

schieht. Gerade weil es, wie wir dies in Frankreich seit mehr als 60 Jahren hundertfach erfahren haben, einer leidenschaftlich aufgeregten Menge so leicht wird, einige wenige tonangebende Beamtengrößen aus dem Amte zu steinigen, und durch solche wohlfeile Heldenthat einen politischen Systemwechsel von der unberechenbarsten Tragweite zu veranlassen: gerade deshalb ist es nothwendig und vernunftgemäß, daß die Staatsgewalt nicht blos in den Händen physischer, sondern auch juristischer Personen — Collegien — sei, denen, wie dem Belgischen Wappen, der Satz: „l'union fait la force“ zum Motto dient, und an denen daher die Wogen der Revolution einen Damm finden, den sie nicht so leicht durchbrechen.

Hieraus erhellt schon das Ungereimte eines entgegengesetzten Einwandes, dessen Friedrich von Raumer in seiner Schrift über die Verfassung der Behörden im Preußischen Staate[1]) gedenkt, und der vorzüglich in der ersten Zeit nach Einführung der Stein'schen Reformen von conservativer Seite aus viefach geltend gemacht worden ist, — daß nämlich dergleichen republikanisch-collegialische Verwaltungs-Einrichtungen dem Geiste der Monarchie zuwider laufen, in dieser vielmehr principgemäß alles nur durch Einzelne in strengster Unterordnung bewirkt werden dürfe, wenn anders das gesammte Staatsgebäude nicht auf sehr wankender Grundlage ruhen solle. Sehr richtig bemerkt der genannte Historiker in dieser Rücksicht: „— — die Geschichte wider-„spricht durchaus jener Behauptung. Oder hat man den Muth, „uns die Einrichtungen des verfassungs- und sittenlosen Römischen „Kaiserreichs als das höchste Muster vorzustellen? Ist man so „alles Scharfsinns beraubt, unsere Lage mit der des benachbarten, „aus der wildesten Anarchie durch harte Zucht zum Gehorsam „darnieder gezwängten französischen Reichs gleich zu stellen? .... „Jene leere Floskel über die Nothwendigkeit rein despotischer „Abstufungen ließe sich weit eher umkehren und behaupten: „die Monarchie erhalte erst ihre höchste Trefflichkeit, wenn ihr „republikanische Formen beigesellt werden. Diese republikanischen,

1) In Manso's Geschichte des Preuß. Staats. 1. Ausg. Bd. III, S. 480 u. f. und 483.

„collegialischen Formen, an welchen der Einzelne, das **Volk**, die „Deutschen gewöhnt sind, müssen als ein kostbares **Palladium** „zum Wohle des Königs und der Nation festgehalten **werden**; „denn soweit jener von einem Römischen Tyrannen entfernt ist, „so weit diese vom Sclaventhume. Die üble Laune, welche sich „über die Abwesenheit des letztern ärgerte, oder gar die **Frevelei**, „welche ihn herbeiführen möchte, beweisen nur, daß sie nicht re= „gieren können oder sollen, — und es wird hoffentlich nie gelingen, „dem Höchsten oder den Niedrigsten einzubilden, es sei ein **Gewinn**, „wenn man für jede Provinz einen Präfecten gefunden habe, der „sich von oben herab tyrannisiren lasse, weil man ihm erlaubt, „nach unten zu tyrannisiren. Welche Thorheit, nur Knechten be= „fehlen zu wollen! Welche Aussichten, wenn die Knechte natur= „gemäß dereinst an die Stelle der ausscheidenden Herren in die „höchsten Aemter einrücken! Recht und Eigenthum sollte nie von „dem Willen eines Einzigen abhängen, weil sich dieser Wille fast „immer in Willkür verwandelt; und wenn auch die Vollziehung „mancher Beschlüsse besser Einem anvertraut wird, so darf doch „die Freiheit der Berathung nicht vertilgt werden u. s. f."

Wir unterschreiben gern jedes Wort dieser Apologie, und fügen derselben mit besonderer Rücksicht auf unsere Regierungs-Collegien noch das Lob hinzu, daß sich wirklich in ihnen jener edle freimüthige Beamtengeist großentheils immer bewährt hat, der, als die schönste Frucht von Stein's genievoller Schöpfung und als der eigentlichste Kern der intellectuellen Macht der Preußischen Regierung, sie zum Theil selbst heute noch bei wesentlich veränderten Zeitbedürfnissen mit diesen in lebendiger Wechselwirkung erhält. Fast immer haben die Regierungen im Bewußtsein ihrer collegialischen Stärke ebensosehr ungebührlichen Anforderungen der Unterthanen, als eigenmächtigen Einwirkungen der Centralstellen einen gewissenhaften Widerstand geleistet, wie denn eine heilsame Opposition gegen Uebergriffe von oben überhaupt blos bei collegialisch eingerichteten Mittelbehörden möglich und nur von ihnen jene feile Unterwürfigkeit verbannt sein kann, welche die Staatsdienerschaft anderer Länder so oft der öffentlichen Mißachtung Preis gegeben hat. — Wenn indessen auch dieses Selbstbewußtsein der Regierungs-Collegien in neuester Zeit nicht überall mehr gleich

frisch und intact dastand, wie in den ersten Jahren nach Preußens glorreicher Wiedergeburt, — wenn auch die Tugend männlicher Offenheit und muthiger Ueberzeugungstreue jetzt hie und da einseitigen, ja selbstsüchtigen Interessen, oder schüchterner Wankelmüthigkeit gewichen ist, — wenn auch den gemeinsamen Berathungen nicht immer die allseitige Theilnahme mehr gezollt wird, die zur gedeihlichen Wirksamkeit eines Collegiums unbedingt gehört: mit allen diesen allerdings nicht wegzüläugnenden Erscheinungen wird noch durchaus nicht bewiesen, daß sich deshalb das System der Collegialität selbst, wie es durch die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts Th. II, Tit. 10, §§. 114—145 festgestellt ist, an und für sich überlebt habe, und daß es kein Mittel mehr gebe, um das geschwächte Selbstvertrauen jener Behörden und die verminderte Theilnahme an den collegialischen Berathungen von Neuem wirksam zu beleben. Wir wollen nicht in Abrede stellen, daß sich ein inzwischen gefallenes Motiv für die Anhänglichkeit der Nation an die collegialische Verwaltungsform wohl schwerlich jemals wieder herstellen lassen wird: wir meinen das erhebende Bewußtsein, welches die alten Collegien beseelte, daß ihnen neben ihren Functionen als Organen der landesherrlichen Gewalt zugleich auch das nobile officium einer Vertretung und Beschützung der Unterthanen verfassungsmäßig zustand. Diese ihre Stellung in dem ehemals rein monarchischen Staate ist im Grunde schon durch die Einführung der Kreis- und Provinzial-Stände verloren gegangen, und würde ihnen sicher noch früher entzogen worden sein, hätte es nicht einer geraumen Zeit bedurft, um diese alten, fast vergessenen Institutionen dem Volke wieder werthvoll zu machen. Gleichwohl verbleibt den Regierungen immer noch der schöne Beruf, die Landeseingesessenen wenigstens gegen die von den untergeordneten Beamten ausgeübte Willkür zu schützen, und darin mögen sie wenigstens eine theilweise Entschädigung für die Einbuße jener Vertretungspflicht finden, die jetzt verfassungsmäßig auf die Volksrepräsentation übergegangen ist.

Eine fernere Ausstellung, die man oft gegen die Regierungen machen hört, basirt auf einem Gebrechen, welches das collegialische System allerdings unwiderlegbar an sich trägt, und das wir deshalb hier nicht verschweigen dürfen. Wir meinen nämlich

5*

den Uebelstand, daß die schwächeren Mitglieder und die einer ersprießlichen Verwaltung überhaupt ungünstigen Elemente in einer solchen Körperschaft nicht sogleich klar hervortreten, vielmehr von der Gesammtheit gedeckt und von den bessern Mitgliedern übertragen werden, umgekehrt aber die hervorragenderen Talente nicht leicht Gelegenheit finden, sich äußerlich erkennbar und geltend zu machen, wenngleich sie im Schooße der Collegien ihr geistiges Uebergewicht unfehlbar manifestiren. Freilich verstecken sich Trägheit und Nachlässigkeit nicht selten hinter der gemeinsamen Firma, deren Credit aufrecht zu erhalten die brauchbaren Mitglieder mit Aufopferung aller ihrer Kraft arbeiten müssen. Aber — läßt sich jenem Bedenken entgegenhalten — sind etwa bureaumäßige Einrichtungen mehr im Stande, die Trägen thätig und die Unfähigen fähig zu machen, oder vermögen *sie* es etwa, den Eintritt und das Fortkommen verdienstloser Beamten im Staatsdienst zu verhindern? — So wenig die Erfahrung diese Frage zu bejahen Veranlassung giebt, so fest steht auf der andern Seite das Resultat, daß das Recht eines freien Votums, sowie die Selbstständigkeit innerhalb des dem Beamten zugewiesenen Wirkungskreises sein Selbstgefühl erhebt, den edlen Ehrgeiz anfacht, das Bewußtsein der Verantwortlichkeit steigert, und jene persönliche Befriedigung gewährt, die dem Menschen allein Muth und Ausdauer in seinem Wirken und Streben verleiht. Je unabhängiger in der äußeren Lebenslage, und je selbständiger in der dienstlichen Stellung die Beamten dastanden, um so gewissenhafter haben sie zu allen Zeiten ihre Pflicht erfüllt, und um so weniger fielen sie der Versuchung anheim, vom Pfade des Rechts und der Ehre abzuweichen. Und gewiß — wenn man den Preußischen Beamten bisher Unbestechlichkeit und Ehrenhaftigkeit nachrühmen durfte, so mußte man zugleich anerkennen, daß dies zumeist die Folge der Einrichtungen war, vermöge deren sie sich vor willkürlicher Absetzung und vor Beeinträchtigung in ihren übrigen Rechten gesichert sahen, — daß diese Gesinnung in ihnen erzogen worden ist durch die collegialische Freiheit, und erhalten — durch die öffentliche Meinung, die so lange Zeit hindurch ihre Berufstreue und Gewissenhaftigkeit als fleckenlos zu preisen gewohnt war; — wie denn die Tugend jedes Menschen in dem guten Rufe, den er genießt, stets den

treuesten Wächter findet. — Der segensreiche Einfluß, den das collegialische Zusammen-Arbeiten und -Leben auf die sittliche Haltung der Beamten ausübt, ist in vieler Beziehung mit demjenigen zu vergleichen, den beim Militair die Kameradschaft äußert, welche, Glück und Unglück mit dem Gefährten theilend, ihre schönste Aufgabe in der Bewahrung der allgemeinen Standesehre, wie in der liebreichen Ueberwachung des einzelnen Genossen erkennt. Wer je Gelegenheit gehabt, jenes Verhältniß vorurtheilsfrei und in der Nähe kennen zu lernen, der muß von dem innern Segen solcher Einrichtungen durchdrungen sein. Er muß gesehen haben, wie selbst die moralische Verirrung einzelner durch die Controle der andern Collegen nicht selten noch zur rechten Stunde vor weiteren Fehltritten bewahrt, und wie die Schwäche oder Roheit einer Persönlichkeit fast immer durch die sittliche Stärke und Bildung der ganzen Genossenschaft ausgeglichen und unschädlich gemacht wird. Er muß erkannt haben, wie in diesen Institutionen unvergänglichere Bürgschaften für eine segenbringende Regierung liegen, als sie die fein ausgebildetste, consequent gegliedertste und argwöhnisch überwachteste Mandarinen-Verwaltung, die nach oben blinde Instrumente, nach unten Despoten bildet, jemals zu bieten vermag.

Am wenigsten endlich ist wohl der Einwand begründet, daß die Collegialität einen leichten und schnellen Geschäftsgang schlechterdings unmöglich mache. Bei geschickter Handhabung wird dieselbe nach unserm Dafürhalten zu solchem Vorwurfe niemals Veranlassung geben. Die Thatsache, daß hie und da noch ein schleppender Geschäftsgang besteht, dürfte vielmehr lediglich in der allerdings nicht besonders zweckmäßigen Einrichtung der Bureaus und in der Anberaumung zu weniger Sitzungstage ihren Grund finden. Würden z. B. täglich etwa zwei Vormittagsstunden den collegialischen Berathungen gewidmet, so fiele der Aufenthalt von selbst weg, den die jetzige Einrichtung, wonach wöchentlich nur zwei oder gar nur eine Session stattfindet, nothwendig erzeugen muß. Ferner aber dürfte von dem erheblichsten Einflusse auf die Beschleunigung des Geschäftsganges eine vollständige Durchführung des Princips der Special-Bureaus sein, so daß für jedes Departement eine besondere Registratur, Calculatur und Kanzlei

eingerichtet und somit alle Dienstverrichtungen in dem Büreau des einzelnen Decernenten vereinigt würden, während jetzt jede Sache unzählige Male aus einem Büreau in das andere geschoben wird, bis sie endlich nach Odysseischen Irrfahrten glücklich in die Kanzlei vordringt [1]).

Wenn somit die collegialische Form der Regierungen nach allen hier in unsern Gesichtskreis gezogenen Seiten gerechtfertigt erscheint, so wird es ferner auch einleuchten, daß die Einrichtung der Ober-Präsidien, als der ergänzenden Spitze unserer Provinzialverwaltung, mit derselben Nothwendigkeit büreauartig ausfallen mußte, und mit dem erstgedachten Systeme nur durch das Medium des, dem Ober-Präsidenten eingeräumten Vorsitzes in den Provinzial-Verwaltungsbehörden in Zusammenhang gebracht werden konnte. Denn der Ober-Präsident soll ja als beständiger Delegat der Ministerien nicht blos das Band der, den mehreren Bezirks-Regierungen gemeinschaftlichen Einrichtungen sein, sondern auch in einzelnen Fällen, wo sofort und ohne vorherige Anfrage beim Ministerio entscheidende Maßregeln zu treffen sind, wo ein Aufruhr zu dämpfen oder einer drohenden elementaren Noth Einhalt zu thun ist, mit Gewicht auftreten; er soll die ständischen Angelegenheiten als Königlicher Commissarius leiten, die Provinz nach außen hin repräsentiren: Alles, Functionen so persönlicher Natur, daß ein Collegium zu deren Ausübung völlig ungeeignet erscheint.

Gleiche Bewandniß hat es mit den Landräthen, welche als Träger der in allen allgemeinen Regierungs-Angelegenheiten un-

---

1) Freilich war es in dieser Beziehung früher noch weit schlimmer, als noch überall die alte Einrichtung einer einzigen Registratur, Calculatur und eines einzigen Sekretariats für jede Regierungs-Abtheilung bestand, — wie dies z. B. in Stralsund und Königsberg allerdings auch heute noch der Fall ist. Bei den meisten Regierungen dürfte indessen wenigstens das allgemeine Calculatur-Büreau jetzt abgeschafft, und auch die Gesammt-Registraturen und Sekretariate aufgelöst und nach den einzelnen Verwaltungszweigen abgetheilt sein. Aber damit ist noch immer die wahre Zeit-Abkürzung nicht erreicht. Es gilt, vollständige lokale Einheit für den Geschäftskreis jedes einzelnen Departements herzustellen, damit eine Piece vor ihrer Erledigung nicht erst die verschiedensten Geschäftszimmer zu durchlaufen nöthig hat.

mittelbar mit der Nation in Berührung tretenden Staats-Gewalt einerseits die Organe der Regierung in ihrem Kreise, mithin nicht bloße Polizei- und Finanz-Behörden, sondern Vereinigungspunkte für sämmtliche Regiminal-Rechte, andererseits aber nach der historisch hergebrachten Bedeutung ihres Amts Vermittler zwischen dem Staate und den Unterthanen und Repräsentanten der Kreis-Einsassen sind [1]). Die büreauartige Einrichtung einer solchen Behörde, sowie aller in kleineren Bezirken und mit geringerem Arbeits-Personal wirkenden Unterbehörden (als Kassen-, Polizei-, Forst-Beamte ꝛc.), welche eine ganz spezielle Verwaltung und unmittelbare Wirksamkeit dem Publikum gegenüber entwickeln, erklärt sich hiernach von selbst als zweckmäßig und nothwendig. — Bei der städtischen Kommunal-Verwaltung ist das berathende Element im Stadtverordneten-Collegio vorzugsweise wirksam, und da demselben zugleich die Bewilligung der Geldmittel für den Gemeinde-Haushalt zusteht, so rechtfertigen sich die collegialischen Formen hier von selbst. Dagegen hat man der diesem Collegio zur Seite stehenden ausführenden Behörde, dem Magistrat, soweit er zugleich polizeiliche Funktionen im Auftrage der Staatsgewalt ausübt, mit Recht jetzt im bürgermeisterlichen Büreau das Einheitssystem verliehen [2]).

---

1) Wenn daher die Wahl der Landräthe jetzt wieder von den Ständen ausgehen soll, und der zu Wählende ein, längere Zeit im Kreise angesessener Gutsbesitzer sein muß, so liegt hierin eine ganz vernunftgemäße Consequenz.

2) cf. Gemeinde-Ordnung für den Preuß. Staat vom 11. März 1850 §. 58, Ges.-S. S. 228. Dieselbe ist nach Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Mai 1853, betreffend die Aufhebung der Gemeinde- und Kreis-Ordnung vom 11. März 1850, (Ges.-S. S. 238) nur da, wo sie bereits eingeführt war, d. h. im westlichen Theile der Monarchie, provisorisch bestehen geblieben, während, wie schon oben bemerkt, für die sechs östlichen Provinzen unter dem 30. Mai 1853 eine neue Städte-Ordnung emanirte (cf. Ges.-S. S. 261 u. f.), worin (§ 62) indessen jene Bestimmung des § 58 der aufgehobenen Gemeinde-Ordnung gleichfalls aufgenommen ist.

IX.

Die formellen Mängel der Preußzischen Verwaltung.

Wir haben uns bisher insbesondere mit den Vorzügen, die der Organismus unserer Verwaltungsbehörden darbietet, beschäftigt; suchen wir uns nun auch dessen Mängel näher zum Bewußtsein zu bringen, so tritt uns hier vor Allem die schon oben berührte formelle Frage abermals entgegen, ob die — wie wir gesehen — in unserer Administration versuchte Verbindung des collegialischen mit dem Büreau-Systeme überall eine glückliche genannt werden könne, und ob insonderheit die Art und Weise, wie diese Aufgabe in unsern Provinzialbehörden — wenn auch äußerlich mit Geschick — gelöst erscheint, den tiefer liegenden Zwecken der Verwaltung vollkommen entsprechen. — Einer unserer geachtetsten und hochverdientesten Staatsmänner aus der Nach-Hardenberg'schen Zeit, der Finanz-Minister v. Motz, hat diese Frage entschieden verneint, und es lohnt daher wohl der Mühe, sich mit der Motivirung dieses Urtheils genauer bekannt zu machen.

Schon als interimistischer Ober-Präsident der Provinz Sachsen im Jahre 1821 hatte sich Motz, wie sein Biograph erzählt[1]), vielfach mit der Erwägung beschäftigt, wie sich die aus dem Prinzip der Gründlichkeit entspringende Bürgschaft des collegialischen Verfahrens mit der leichteren Bewegung und rascheren Wirksamkeit des Büreau-Systems zweckmäßig verbinden, und hierdurch zugleich eine wesentliche Verminderung des Verwaltungs-Aufwandes erreichen lassen möchte. Dabei war er von dem Hauptgedanken ausgegangen, daß eine berathende Executiv-Instanz mit einer kräftigen Regierung schlechterdings unverträglich sei. Das Wesen der Real-Ministerien, wie wir sie in Preußen haben,

---

1) cf. F. Ch. A. v. Motz Eine Biographie. Erfurt 1832. S. 184 u. f.

bestehe — sagte er — darin, daß ihre Beschlüsse in fortwährend übereinstimmender Handlung bis zum Endpunkte geführt würden: dazu aber sei es erforderlich, die Stelluug der mitwirkenden Organe so zu ordnen, daß jeder von der Centralstelle aus gegebene Anstoß durchgreifend und harmonisch alle Federn der Verwaltung in Bewegung setze. Wenn die ausführenden Provinzialbehörden ihrer collegialischen Einrichtung gemäß die Befehle der Central-Stelle vor und behufs der Ausführung erst nochmals in Berathung zögen, so müsse entweder die Uebereinstimmung verloren gehen, oder der Erfolg der beschlossenen Maßregeln selbst vereitelt werden. Diesen Mangel sah Motz in unserm Verwaltungssystem. Er fand in der Collegialität unserer Regierungen einen Widerspruch gegen ihre eigentliche Bestimmung als Bezirks-Ausführungsbehörden, obwohl er andererseits anerkannte, daß die in dieser Beziehung den Vorzug verdienenden französischen Präfecturen uns gleichfalls keinen Vortheil bringen könnten, weil die einzelnen Provinzen des Preußischen Staats damals wenigstens durch organische Gesetze noch nicht innig genug verbunden, und zu einem Ganzen geformt waren, und das Einheitssystem deshalb der gegen mögliche Willkür nothwendigen Garantie, welche die collegialische Form enthält, entbehren würde. Auch war er selbst von den allgemeinen hohen Vorzügen dieses letztern Systems so durchdrungen, daß er ein völliges Aufgeben desselben für ganz unthunlich hielt, und nur darauf bedacht war, der collegialischen Berathungs-Instanz die Executive gänzlich abzunehmen, die Zahl der Collegien zu verringern, und so einen Mittelweg zu gehen, welcher ihm die in den Kriegsjahren 1813—15 als Mitglied des Civilgouvernements zu Halle selbst gemachten Erfahrungen vorzeichneten, — Erfahrungen, die allerdings durch die Resultate sämmtlicher, damals in der Noth der Zeit zwischen Elbe und Rhein rasch gebildeten Landesverwaltungen glänzend bestätigt wurden. Demgemäß projektirte er statt der Ober-Präsidien Provinzial-Regierungen (Gouvernements) in collegialischer Form, für jedes einzelne Departement aber büreaumäßig constituirte Ausführungsbehörden unter dem Namen Directionen für das Innere, für die directen und indirecten Steuern, für die Domainen, für die Forsten und für das Bauwesen

einzurichten, und außerdem behufs Bearbeitung der Militairsachen Gouvernement und General-Commando, resp. die beiderseitigen Chefs der Civil- und Militair-Branche aus der bisherigen Vereinzelung in ein Verhältniß gegenseitigen Ineinandergreifens zu bringen, das beiden die Kenntniß von den Kräften der Provinz erleichtern sollte[1]).

Unläugbar bot dieser Plan eine bei weitem schärfere Ressortbegränzung und Unterordnung der Behörden dar, als wir sie dermalen besitzen. Die Ministerien sollten darnach nur allgemein anordnende und Grundsätze aufstellende, die Gouvernements controlirende und leitende, die Directionen ausführende und handelnde Behörden sein, und da nun solchergestalt die Ministerien künftig von allen Detailarbeiten verschont blieben, — den Gouvernements lediglich die Behandlung, Begutachtung und weitere Vorbereitung bereits von oben oder von unten her ausgearbeiteter Sachen behufs anderweitiger event. höherer Beschlußnahme oblag, — und die Directionen endlich, auf die reine Praxis beschränkt, sich lediglich mit der Ausführung gegebener Befehle zu befassen hatten; so ließ sich zugleich auf eine bedeutende Ersparniß an Arbeitskräften, Zeit und Geld, auf eine wesentliche Förderung des Geschäftsganges und in weiterer Folge auch darauf rechnen, daß mittelst dieser, vorzugsweise eine Verringerung des Subaltern-Personals bezweckenden Einrichtungen der Andrang zu öffentlichen Stellen allmälig nachlassen, sowie durch Beseitigung der falschen Maxime, selbst rein mechanische Leistungen als Staatsdienst zu belohnen, auch die täglich wachsenden Ansprüche auf Pension und Wartegeld zu ermäßigen sein dürften.

---

1) Ueberdies verlangte Motz hinsichtlich des Kassen-Wesens, von der Unerläßlichkeit einer reinen Berechnung und leichten Uebersicht über das Einzelne wie über das Ganze durchdrungen, die Errichtung von Departements-Kassen, deren jede eine reine Einnahmekasse sein, alle Revenüen also im Brutto-Ertrage einnehmen, die Ausgaben des Departements aber als Commandite der Gouvernements-Hauptkasse im Auftrage leisten, und statt baaren Geldes zurechnen sollte. Die letztere sollte den Gesammtertrag der Revenüen gleichfalls im Bruttoertrage einziehen, und die Ausgaben entweder bei sich verrechnen, oder der Generalstaatskasse zurechnen.

Aus welchen Gründen es Motz, auch nachdem er 1825 in das Ministerium getreten, nicht gelungen ist, seine reformatorischen Ideen zu realisiren, ja, ob er dieselben überhaupt in dieser Stellung noch weiter verfolgt oder aus eigener Ueberzeugung aufgegeben, liegt nicht vor; wohl möglich ist es indessen, daß die Furcht vor einer Zersplitterung der Administration durch Errichtung so vieler einzelner Directionen in der höheren Executivinstanz (denn die Landräthe würden als unmittelbar ausführende Kreisbeamte unter jenen Directionen immer noch in ihren alten Functionen geblieben sein) das Scheitern des gedachten Planes veranlaßt hat. War man doch, wie wir oben gesehen, schon seit langer Zeit in Preußen — und mit Recht — daran gewöhnt, die in den Regierungen zur Erscheinung gebrachte Concentration fast aller Verwaltungszweige als einen der größten Vorzüge unserer Administration anzuerkennen! — Diese Concentration aber würde — das ist's, was wir solcher Befürchtung entgegensetzen — durch Ausführung des Motz'schen Planes keineswegs verloren gegangen sein; sie wäre nur von der Bezirks- in die Provinzialinstanz hinaufgerückt worden, und da bei dieser blos das Princip der reinen Berathung Platz greifen, den Directionen dagegen eine lediglich executive Thätigkeit zugewiesen werden sollte, mithin beide Institute jedenfalls schärfer von einander abgegränzt gewesen wären, als es jetzt Regierungen und Ober-Präsidien sind: so ist nicht wohl abzusehen, wie durch eine solche Einrichtung die Einheit der Verwaltung und die segensreiche Wechselwirkung der einzelnen Geschäftsbranchen irgendwie hätte beeinträchtigt werden können. Es sollte ja dadurch keine andere Trennung bewirkt werden, als die der berathenden von der ausführenden Verwaltung, und so gut wir die Durchführung dieses Princips in den Instituten des Staatsraths und der einzelnen Real-Ministerien als segensreich haben anerkennen müssen, ebenso gut, und nur in noch erhöhterem Maße, verdient sie auch in der Provinzial-Instanz vollkommene Billigung; denn hier wird die Kraft der Executive durch eine ungehörige Berathung umsomehr beeinträchtigt, weil diese sich immer als eine Opposition gegen höhere Befehle darstellt, deren Zweckmäßigkeit und Ausführbarkeit in eben diesen höheren Sphären allerdings reiflich zu erwägen ist, die aber dem Publikum unmittelbar gegenüber nicht

mehr bekrittelt, sondern, soweit gediehen, schlechthin executirt sein wollen [1]).

Namentlich aber, glauben wir, kann man dem Motz'schen Plane mit Berücksichtigung der nach unserer Ansicht schiefen Stellung, welche das Institut der Ober-Präsidenten bei uns gegenwärtig einnimmt, seine Anerkennung nicht versagen. Es ist uns nämlich immer so erschienen, als habe die barbarische Tautologie, welche schon im Namen „Ober-Präsident" liegt, ominös auf die Entwickelung dieser Behörde gewirkt. Unverkennbar war es die Absicht des Gesetzgebers [2]), daß die Ober-Präsidenten vorzugsweise die Interessen der ihrer Obhut anvertrauten Provinz wahrnehmen, und zugleich gewissermaßen die Vermittler zwischen den rein leitenden und den rein verwaltenden Behörden bilden sollten. Man hoffte, in ihnen das Prinzip einer väterlichen Regierung, dem der Nation fern stehenden geheimnißvollen grünen Tisch gegenüber, auch für die Provinzial-Verwaltung in ähnlicher Weise zur Geltung zu bringen, wie man es in dem Institute der Landräthe von Alters her vor sich sah. Durch die höhere Stellung, die man ihnen verlieh, wollte man das Gewicht ihrer Ansichten den Ministerien gegenüber erhöhen, und sie so zu einem Auge machen, durch das jene klarer in die Bedürfnisse und Wünsche der Unterthanen zu blicken in den Stand gesetzt würden. — Um diesen Zweck wirklich zu erreichen, hätte man sie jedoch, wie

1) Daß Motz seine Pläne nicht zur Ausführung brachte, findet seine Erklärung auch in dem Umstande, daß eben zu jener Zeit am wenigsten äußere Veranlassung vorlag, eine abermalige Veränderung des kaum erst neu geschaffenen Preußischen Verwaltungs-Organismus vorzunehmen, indem die Zufriedenheit des Volks mit seinen administrativen Institutionen vielleicht damals gerade am größesten war, und ihre Mängel ihm weit später erst zum Bewußtsein kamen. Den Grund für diese Zufriedenheit hat Hansemann („Preußen und Frankreich" § 275 S. 210) richtig angegeben, wenn er sagt: der rechtliche, edle und „wohlwollende Charakter des Königs hat eine Anhänglichkeit an denselben erzeugt, wie in wenigen anderen Staaten, und auf die Staatsregierung, und überhaupt auf die Beamtenwelt ist durch das Beispiel und den Impuls des erhabenen Staats-Oberhauptes ein humaner und wohlwollender Sinn unverkennbar „übertragen worden." (cf. auch S. 229 § 290.)

2) cf. Instruktion für die Ober-Präsidenten vom 23. October 1817. Ges.-S. S. 230.

Bülow-Cummerow unserer Ansicht nach richtig bemerkt[1]), zugleich zu Mitgliedern des Staats-Ministeriums ernennen, und ihnen die Pflicht auferlegen müssen, alle Gegenstände, über deren Behandlung sie sich mit den Ministerien nicht vereinigen können, zur Allerhöchsten Entscheidung zu bringen. So aber wurden sie, abgesehen von ihrer besondern Wirksamkeit den Ständen, den Landarmen- und Feuersocietäts-Directionen gegenüber, eine nur wenig nützende Mittelinstanz zwischen Regierungen und Ministerium, die nicht selten der Vielregiererei und Geschäftsweitläuftigkeit blos Vorschub geleistet, und zugleich zur Schwächung des Ansehens und Einflusses der Regierungs-Collegien beigetragen hat. Die Nothwendigkeit einer in gewisser Nähe stehenden Aufsichtsbehörde über die verschiedenen Provinzialstellen, sowie einer speciellen Wahrnehmung aller derjenigen Geschäfte, welche den Amtskreis der Regierungen überschreiten, oder wobei mehrere betheiligt sind, lag allerdings klar am Tage: da indessen die meisten dieser Angelegenheiten in Gemäßheit des in unsere Verwaltung eingedrungenen Strebens nach übermäßiger Centralisation doch zuletzt der ministeriellen Entscheidung anheimzufallen pflegte, so ließ sich die Wirksamkeit der Ober-Präsidenten auch in dieser Beziehung häufig als eine Ueberflüssigkeit betrachten. Durch hervorragende Individualitäten ist dieses Amt allerdings nicht selten seinem innern Gehalte nach sehr gehoben worden, und hat auf diese Weise dem Lande an verschiedenen Stellen unverkennbaren Segen gebracht; immer lag indessen für Individualitäten, die sich von einem nur einigermaßen regen Thatendrang beseelt fühlten, die Versuchung nahe, sich aus dem Geschäftskreise anderer Behörden das Dankbarste und Bedeutungsvollste als Ersatz für die Beschränktheit der eigenen Funktionen anzueignen, und insbesondere der Präsidial-Thätigkeit in dem Regierungs-Collegio ihres Domicils eine tiefer eindringende Sorgfalt zu widmen, als ihr Beruf eigentlich von ihnen forderte. — Als das Mißlichste bei dieser ganzen Einrichtung zeigte sich aber nach unserem Dafürhalten immer der Um-

---

1) cf. Bülow-Cummerow, Preußen, seine Verfassung, seine Verwaltung, sein Verhältniß zu Deutschland. Berlin. 1842. I, S. 119.

stand, daß die Provinzial-Verwaltungs-Instanz, welche für Preußen stets von der größten Wichtigkeit sein wird, so lange noch der Unterschied der Provinzen in heutiger Schärfe besteht, gerade durch die in ihren Ressort-Verhältnissen am wenigsten klar gestellte Behörde repräsentirt erscheint, — durch eine Behörde, deren Abhängigkeit vom Ministerium eine energische Persönlichkeit nothwendig in argen Conflict bringen, und die in den Händen einer schwachen oder nur mittelmäßigen Individualität durch die sie rings umgebenden collegialischen Körperschaften in ihrer büreaumäßigen Isolirtheit förmlich erdrückt werden, und zur Null herab sinken muß. Eine weit kräftigere Vertretung des provinziellen Interesses lag in den von Motz vorgeschlagenen Gouvernements, — wie es denn überhaupt auf der Hand zu liegen scheint, daß es vortheilhafter ist, das Wohl einer historisch in sich abgeschlossenen Provinz den allseitigeren Erwägungen eines Collegii anzuvertrauen, und dagegen die willkürlich in blos administrativer Rücksicht gebildeten Regierungsbezirke durch einzelne Fach-Beamte verwalten zu lassen, für deren einmüthige Wirksamkeit ein vieläugiges Collegium weit nachdrücklicher Sorge tragen kann, als ein Einzelbeamter das fortdauernd übereinstimmende Handeln ihm untergebener Collegien zu garantiren vermag. — Ueberdies gewährt die Gouvernements-Einrichtung auch noch den großen Vortheil, daß die Zahl der Provinzial-Verwaltungs-Collegien von 25 auf 8 ermäßigt, und somit ein unendlicher Ballast von Registraturen Kanzleien 2c. überflüssig gemacht wird, während zugleich kein Grund vorhanden ist, warum die repräsentative Funktion des Ober-Präsidenten vom Gouvernements-Chef (Civil-Gouverneur) nicht eben so gut besorgt werden kann, wenn man ihn in dieser Beziehung nur mit einer besondern, höheren Autorität und Würde bekleidet, als sie der bloße Vorsitz in einem Collegio verleiht.

Einen weiteren Grund, der für dieses Project spricht, sparen wir uns bis dahin auf, wo wir von der Verbindung Königlicher und ständischer Verwaltung zu reden haben werden. (cf. XII.)

X.

Die materiellen Mängel der Preußischen Verwaltung und über die Gränzen der Staatswirksamkeit insbesondere.

Nachdem wir somit die Bedenken, welche sich von formell-administrativem Standpunkte aus gegen unsern Verwaltungs-Organismus geltend machen lassen, mitgetheilt haben, wenden wir uns jetzt zu einer Untersuchung seiner materiellen Mängel, die aus einem Verkennen des Staatszweckes überhaupt, aus einer Ueberschreitung der der Staatswirksamkeit vernünftigerweise zu ziehenden Gränzlinien resultiren. Dabei handelt es sich um die Frage, in wieweit die Preußische Staatsverwaltung den Hauptgegensatz, um den alles geistige Leben der Menschheit rotirt, und in dessen Versöhnung eben unsere tiefste Aufgabe liegt, — den Gegensatz zwischen Freiheit und Auctorität zu vermitteln, in wieweit sie der Neigung aller administrativen Institutionen, sich zum Selbstzweck zu machen, glücklich zu widerstehen gewußt habe.

In höherem oder geringerem Maße leiden alle modernen Staats-Organisationen an dem Gebrechen einer zu ausgedehnten Staatswirksamkeit, und nur ein unverständiger Idealismus kann von der Unmöglichkeit einer vollständigen Hebung dieses Mißstandes träumen; demungeachtet aber bietet gerade unsere Verwaltung gewisse äußerliche Erscheinungen dar, welche unseres Bedünkens so entschieden auf jenen tiefer liegenden principiellen Irrthum über das Verhältniß der Staatsmittel zum Staatszwecke hinweisen, daß wir uns einer näheren Erörterung derselben hier, wo es eine klare Einsicht in alle Mängel unserer administrativen Organisation zu gewinnen gilt, nicht entziehen zu können glauben.

Zu diesen Erscheinungen rechnen wir vor allen die oben schon berührte und auch im Motz'schen Reformprojecte sicher durchgefühlte übermäßige Centralisation aller Geschäfte in

den Ministerien. Diese, der frühern Preußischen Verwaltung und vornehmlich den Stein-Hardenberg'schen Reformen durchaus fremde Richtung hat erst in jener späteren Nach-Hardenberg'schen Epoche begonnen, welche es sich aus Furcht vor der demokratischen Propaganda und der in ihrem Gefolge besonders den Westen Europa's durchgährenden Aufregung, sowie unter dem Einflusse der Russisch-Oesterreichischen Politik zur Aufgabe machte, den Strom der Zeit rückwärts zu treiben, und die weitere Entwickelung einer freisinnig-nationalen Gesetzgebung zu verhindern. Aus dieser für die Fortbildung des Preußischen Staatslebens ungünstigen — weil unselbstständigen — Richtung ergab sich zunächst ein Schwanken in den Regierungsgrundsätzen, welches zu der Ansicht verleitete, man werde, um den nöthigen Einfluß auf den Gang der Verwaltung zu erhalten, der angeblich zu großen Freisinnigkeit der Provinzial-Behörden einerseits, sowie den bureaukratischen Uebergriffen der unteren Beamten andererseits dadurch am zweckmäßigsten in den Weg treten können, daß man alle wichtigeren Geschäfte ihren Mittelpunkt in den obersten Verwaltungsstellen finden lasse. Mit einem Wort: man glaubte durch möglichst viele Special-Entscheidungen in oberster Instanz den Mangel allgemeiner Verwaltungsprincipien ersetzen, und zugleich durch eine wohlwollende, milde Fassung solcher Ministerialrescripte die Nation am besten von der überall bereiten väterlichen Fürsorge der höchsten Staatsbehörden überzeugen zu können. Die nothwendige Folge dieser, wie uns dünkt, fehlerhaften Ansicht war, daß die Ministerien bei der ungemeinen Häufung von Detailarbeiten die Gesammtübersicht einbüßten, und somit die in der Administration so unumgängliche Einheit, sowie die instanzenmäßige Ordnung und Theilung der Geschäfte verloren ging. Wie oft geschah es nicht, daß das Publikum in den allergewöhnlichsten Sachen sich mit Ueberspringung der zunächst competenten Behörden den Ausspruch der Ministerien einholte! Dadurch aber wurde zu einer Menge von Ausnahmsmaßregeln Anlaß gegeben, welchen gegenüber die allgemeinen Normen nicht selten völlig in den Hintergrund traten. Um einzelne Angelegenheiten schnell zu fördern, fingen die Minister an, sich mit besonderer Vorliebe der Mitwirkung der Oberpräsidenten zu bedienen; da diese indessen in den meisten Fällen doch wieder

der Regierungs-Collegien zur Erledigung solcher Angelegenheiten bedurften, so ist es begreiflich, wie die Geschäfte durch dies Verfahren schließlich nur in einen noch verwickelteren Gang kamen, als wenn man sie von vorn herein den geordneten Weg hätte gehen lassen.

So trug also der Centralisationsparoxismus ganz wesentlich dazu bei, die Ressortverhältnisse zu verwirren, die Selbstständigkeit der collegialischen Mittelbehörden zu untergraben, und zugleich die Zuversicht der Unterthanen zu der Regelmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Administration zu schwächen. Daß diese Umstände der im März 1848 so unverhofft ausgebrochenen Anarchie bedeutenden Vorschub geleistet haben, scheint uns ebenso unzweifelhaft, als die Aussicht auf ein baldiges Umlenken von jener unheilvollen Richtung für jetzt gering.

Wir verkennen es keineswegs, daß Preußen, welches unter den fünf, die Geschicke Europa's leitenden Großmächten physisch und materiell den untersten Platz einnimmt, vor Allem einer kräftigen Central-Regierung bedarf, und sich nur durch die geistige Concentration aller seiner Mittel und die weiseste Benutzung derselben auf dem Niveau zu erhalten vermag; wir wissen ferner recht wohl, daß die Theorie der monarchischen Staatsverwaltung überhaupt vollkommene Uebereinstimmung aller Organe erheischt, und daß die nothwendige Einheit der Regierung durch eine durchgängige Gleichförmigkeit in den Mitteln, durch einen vollkommenen Mechanismus ihrer Werkzeuge am leichtesten und bequemsten erreicht wird: demungeachtet aber können wir dieser absoluten Gleichförmigkeit das Wort nicht reden, und glauben, daß, wie der moderne Staat überhaupt, so auch Preußen insbesondere mit ihr den Keim des Verderbens in sich trägt. Nicht mit Unrecht haben einsichtsvolle Lehrer der Staatswissenschaften, wie Montesquieu und Möser, die Unterdrückung der Mannigfaltigkeit für ein Dogma des Despotismus erklärt, welcher überall rechtliches Herkommen und Local- oder Provinzial-Verfassungen durch allgemeine gesetzliche Institutionen zu vernichten bestrebt sei. Daß von dieser Art Despotismus unser moderner Staat bedeutsame Zeichen aufzuweisen hat, — ja, daß dieser der geschichtlichen Entwickelung der letzten Jahrhunderte gemäß nothwendig zu jenem überspannten Systeme

hat gelangen müssen, und daß die Aufrechterhaltung desselben für ihn schon gewissermaßen eine Existenzfrage geworden ist: kann nur derjenige läugnen, der, ein Sclave seiner Amtsherrlichkeit, sich in die, solches Uebel verhüllenden, wohl ausgebildeten Formen einer musterhaften Ordnung und schulgerechten Paradefähigkeit dermaßen verliebt hat, daß er in der Beobachtung dieser Formen das ganze Heil des Staats zu erkennen vermeint, und nicht einsieht, wie leicht der Werth der Formen überschätzt wird von denen, welche guten Grund haben, nur das zu schätzen, was sie gelernt haben. Es ist hier nicht der Ort, diese Idee, so tief sie auch gerade in gegenwärtiger Zeit alle denkenden Geister bewegen müßte, weiter auszuführen: es genügt vielmehr, angedeutet zu haben, wie wir in diesem Punkte den eigentlichen Sitz sämmtlicher Uebel unserer Verwaltung beschlichen und die Quelle gezeigt zu haben glauben, aus der alle übrigen, im Einzelnen noch zu entwickelnden materiellen Mängel derselben fließen.

Zuerst nämlich geht aus der zu großen Centralisation der weitere Uebelstand hervor, daß die Controlen der Behörden über Behörden auf eine, alle freiere Geschäftsbewegung hemmende Weise gehäuft sein müssen, zumal, da man in Preußen, um die Einwirkungen jener Centralisation auf das Volksleben erträglicher zu machen, die Verwaltung — mit Woltmann zu reden —[1]) gleichsam in ein Förderativsystem von Republiken auflöste, über welchem dann — wer möchte dies läugnen? — eine ungemeine Wachsamkeit der Politik walten muß, damit das einzelne Ganze nicht an seiner Freiheit, und die Einheit nicht in allen leide. Liegt doch hierin zugleich auch die ganze Erklärung für den so häufig ausgesprochenen Tadel, daß die Regierungen viel zu viel nach unten zu verfügen, nach oben zu berichten hätten! Denn was ist natürlicher, als daß sie, die eine so große Masse von Unterbehörden zu controliren haben, auch ihrerseits wieder strenger Controle unterworfen sein müssen, und daß ihre Thätigkeit somit — wie die aller Mittelbehörden — häufig paralysirt und auf

---

1) cf. K. L. Woltmann, Geist der neuen Preußischen Staats-Organisation. Leipzig 1810. Cap. 8, S. 101.

eine bloße Briefträgerei von unten nach oben und umgekehrt reducirt erscheint?

Nahe verwandt hiermit ist die fernere Ausstellung, daß unser Verwaltungsorganismus zu viel Instanzen darbietet, wodurch einerseits die Selbstständigkeit der einzelnen Behörden erheblich beeinträchtigt wird, und andererseits das Beschwerdewesen in einen endlos weitläuftigen Gang geleitet worden ist, der, weit entfernt der Forderung einer gründlichen und gerechten Verwaltung zu entsprechen, vielmehr den Grund zu dem unseligen Quäruliren legte, welches gegenwärtig bei uns einen, im Deutschen Charakter zwar tief begründeten, aber doch früher kaum geahnten Höhegrad erreicht hat, alle Thatkraft der Behörden lähmt, und sie in die lästigste Vielschreiberei verwickelt. — Eine kurze Darstellung des administrativen Reclamationswesens, wie es zur Zeit in Preußen besteht, wird uns diesen Uebelstand deutlich vergegenwärtigen. Die vorgesetzte Behörde fordert Bericht bei der untergebenen auf die erhobene Beschwerde; darauf werden Seitens der letzteren die Akten mit einem rechtfertigenden Vortrage eingereicht, wozu häufig, wenn dieser oder die Instruction der Sache für nicht genügend befunden wird, noch eine Ergänzung nachgeliefert werden muß, bis endlich — bisweilen erst nach Monaten — die Entscheidung erfolgt. Ist der Reclamant oder Recurrent mit derselben nicht zufrieden, so erneuert er seine Beschwerde unter Anführung neuer Thatsachen oder Gründe, wodurch die Wiederholung der Erörterung auf dem angegebenen Wege und eine abermalige Entscheidung veranlaßt wird. Auch jetzt kann der abgewiesene Recurrent nochmals neue Einwendungen aufstellen, mit denen er entweder aus Fahrlässigkeit oder absichtlich nur schrittweise hervorzutreten für gut findet. So verlaufen nicht selten Jahre, ehe eine einfache Sache ihr Ende erreicht, und doch sind während dem alle Verwaltungsbehörden fortdauernd in Athem erhalten worden. — Diesem Unwesen kann nur dadurch gesteuert werden, daß man jeder Behörde einen selbstständigen Wirkungskreis anweist, innerhalb dessen ihre Verfügungen weder eines Vorbescheides, noch einer nachträglichen Genehmigung der vorgesetzten Behörde bedürfen, daß überall nur angetragenermaßen entschieden wird, so daß die in den betreffenden Instanzen nicht beigebrachten Einwendungen

und Beweismittel später nicht mehr geltend gemacht werden dürfen, und daß es in allen unwichtigeren Verwaltungssachen, d. h. bei allen, wo nicht das Gesetz ein besonderes Reclamations- und Recursverfahren vorschreibt, nur eine Beschwerde-Instanz giebt, welche den einzelnen Fall ohne Weiteres erledigt. Denn wenn die Unterbehörden niemals definitive Entscheidungen zu erlassen haben, sondern gegen ihre Aussprüche überall Beschwerden oder Rechtsmittel zulässig sind, so wird das Publikum, in der Ueberzeugung, daß die zunächst competente Behörde gemeiniglich doch nur die Präliminarien der Verhandlungen zu leiten habe, verführt, sich lieber gleich an die höhere, mit größerer Machtvollkommenheit ausgestattete Instanz zu wenden, oder doch die Appellation an dieselbe unter keinen Umständen zu unterlassen, weil bei der Verschiedenheit der Auffassungen auch trotz der anerkanntesten Rechtmäßigkeit der ersten Entscheidung immer noch eine abändernde möglich scheint, und jedenfalls mit diesem Verfahren Zeit gewonnen wird. Daß dadurch das Ansehen der untern Behörden ungemein leidet, ist einleuchtend. Nur eine einfache Verwaltung mit schnellem und lebendigem Wirken stellt die geschwächte Auctorität dieser Behörden wieder her, und gewöhnt das Volk an Achtung vor dem Gesetz und an einen vernünftigen Gehorsam, d. h. an eine Unterordnung aus Ueberzeugung von der Unerläßlichkeit derselben. Freilich würden die angedeuteten Reformen anfänglich auf lebhaften Widerstand stoßen, da die Gewöhnung an ein bevormundendes und zugleich nachsichtiges Regiment bei unserem Volke bereits sehr tief eingewurzelt ist: doch aber darf man nicht fürchten, daß dann Härte und Willkür der Beamten zu Tage treten möchten, weil hiergegen die größere Verantwortlichkeit derselben, sowie das Forum der Oeffentlichkeit mächtige Schutzmittel gewähren. Sehen wir doch in der englischen Verwaltung gar keinen Instanzenzug; jede Behörde hat dort den ihr vorgezeichneten Kreis auf eigene Rechnung und Gefahr, ohne alle Instruction von oben, ohne alles Berichten und Anheimstellen selbst und allein auszufüllen. Nur so wird es begreiflich, wie nach der Angabe Vincke's [1]) der englische Minister des Innern in seinen Bureaus

1) cf. Freiherr v. Vincke, Darstellung der innern Verwaltung

mit zwanzig angestellten Personen — zwei Unterstaatssecretairen und achtzehn Registratoren und Schreibern — ausreicht.

Welcher Luxus mit Behörden und Beamten muß dagegen bei uns getrieben werden?! Niemand wird die Wahrheit des Klüber'schen Satzes bestreiten wollen: „Einheit und Uebersicht, „Zeit- und Kostenersparniß fordern, daß die Staatsverwaltung „gerade nur in so viel Abtheilungen getrennt, und unter so viel „Collegien und Einzelne vertheilt werde, als zu ordentlicher und „schleuniger Bearbeitung nöthig sind [1])." Dieser oberste Grundsatz aller Verwaltungspolitik ist es, gegen welchen die Preußische Staatsorganisation — wie uns dünkt — in mehrfacher Beziehung verstößt. Man nennt uns den Beamtenstaat, weil es uns vorzugsweise vorbehalten gewesen ist, durch höchste Ausbildung des staatsdienerschaftlichen Berufs einen neuen Stand zu begründen, dessen Erscheinen eine ähnliche Umwälzung in den Standes-

---

Groß-Britanniens, herausgegeben von Barthold Georg Niebuhr. 2. Auflage. Berlin 1848. S. 60. — Welcher große Vorzug überdies mit einer Regierung verbunden sei, die sich in den Händen möglichst weniger Personen befindet, hat an demselben Beispiele Englands J. L. de Lolme dargethan, welcher in seinem berühmten Werke: The constitution of England; or an account of the english government, in which it is compared both with the republican form of government, and the other monarchies in Europe. 4th edition. London 1784 Book I, Chap. X, p. 284, sagt: „In that sort of government (nämlich bei der Regierung Vieler) the cause of the people is continually deserted and betrayed. The arbitrary prerogatives of the governing powers are at all times either openly or secretly favoured, not only by those who have good reason to hope that the shall at some future time share in the exercise of them, but also by they whole croud of those men who, in consequence of the disposition of mankind, to overrate their own advantages, fondly imagine either that they shall one day enjoy some branch of this governing authority, or that they are even already, in some way or other, associated to it. But as this authority has been made in England the indivisible, analienable attribute of one alone, all other persons in the state are, ipso facto, interested to confine it with in its due bounds. Liberty is thus made the common cause of all: the laws that secure it are supported by men of every rank and order, and the Habeas corpus act, for instance, is as zealously defended by the first nobleman in the kingdom, as by the meanest subject."

1) cf. J. L. Klüber, Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. 4. Aufl. Frankfurt a. M. 1840. §. 346, S. 541.

verhältnissen erzeugt hat, wie sie sich zu der Zeit offenbarte, wo ein Theil des Deutschen Volkes die Waffenführung und Landesbeschützung zu seinem Lebensberuf, und dadurch das frühere Gemeingut aller Freien, die kriegerische Ehre, zu einem Monopol des Ritterstandes machte [1]). Der Staatsdienst recrutirte sich bei uns aus den drei bisherigen Geburtsständen, Adel-, Bürger- und Bauernstand, und stellte den so gebildeten neuen Berufsstand vermöge des ihm eigenthümlichen genossenschaftlichen Selbstbewußtseins jenen andern allmälig mit einer Grellheit gegenüber, vor der selbst der Unterschied der alten Stände kaum noch Farbe zu halten vermocht hat.

Eine dermaßen exclusive und überspannte Stellung kann die Staatsdienerschaft nur da erlangen, wo man von dem Princip der Bevormundung und des Vielregierens, als einer unabänderlichen Nothwendigkeit ausgeht, und der Wirksamkeit des Staats bestimmte Gränzen zu setzen für unmöglich hält. Erwägt man nun dabei, wie wenig Maßregeln der Staatsverwaltung im Grunde eine absolute, unmittelbare — wie viele dagegen eine blos relative, mittelbare Nothwendigkeit haben, und eine wie große Menge von Mitteln im Dienste derselben aufgezehrt, oder — richtiger gesprochen — der Erreichung des eigentlich höchsten Staatszieles entzogen wird: so kann man sich freilich nicht mehr darüber wundern, daß ein in diesem Systeme regierter Staat nach Humboldt's Ausdrucksweise [2]) „mehr einer aufgehäuften Menge von leblosen „und lebendigen Werkzeugen der Wirksamkeit und des Genusses, „als einer Menge thätiger und genießender Kräfte gleicht," — und daß in ihm die Besorgung von Staatsgeschäften zu einem gewöhnlichen, oft nur handwerksmäßig betriebenen Erwerbszweige herabsinkt, dessen Inhaber trotz aller ihrer physischen und moralischen Abhängigkeit von der Nation, die sie nährt, doch endlich eine große Last für sie werden müssen, weil sie in ihrer Vielheit, hierarchischen Gliederung und Abrundung nur allzu leicht dahin

---

1) cf. Perthes, der Staatsdienst in Preußen, S. 46.

2) cf. Wilh. v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, S. 35.

gelangen, einen Staat im Staate, oder — genauer gesprochen — den Staat fast ausschließlich selbst auszumachen, und ihre Mutter, die Nation, zu verschlingen[1]).

Wie viele dieser Gebrechen unseren Verwaltungsorganismus unmittelbar berühren, wird Niemandem entgehen, wenn man auch andererseits anerkennt, daß der Preußische Beamtenstand an und für sich durch wirkliche Bildung und humane Gesinnung fast zu allen Zeiten selbst am meisten dazu beigetragen hat, die üblen Einflüsse des Princips, aus dem er hervorgegangen, zu mildern. Nichtsdestoweniger aber wird er sich eben wegen seiner exclusiven Organisation niemals von dem Vorwurfe reinigen können, daß er es zumeist gewesen, der das selbstständige Leben der Nation erstickt, und das bon-mot von einem „beschränkten Unterthanenverstande" zu einer, nach den Stürmen von 1848 leider unläugbar gewordenen Wahrheit gemacht hat!

Das im 18. Jahrhundert zuerst zur Reife gediehene System, wonach — wie Rehberg sagt[2]) — „die moralische Person des Staats alle individuellen Glieder desselben völlig durchdringen soll, so daß ihr Privatwille und ihre Kräfte insgesammt in den allgemeinen Willen zusammenschmelzen, und von ihm ihre Richtung

---

1) Die aus einer solchen Beamten-Regierung entstehenden Nachtheile hat der Verfasser (Bülow-Cummerow?) des Werkes: „Ueber die Verwaltung des Staats-Kanzlers, Fürsten v. Hardenberg, Zerbst 1821," S. 93 u. f. richtig skizzirt, indem er namentlich auch darauf aufmerksam macht, daß da, wo die Beamten-Regierung Alles sei, zum größten Nachtheile des Landes die vom jedesmaligen Chef abhängigen Verwaltungs-Maximen sich in der Regel so oft ändern, als dieser wechselt, und daß überdies das durch ein zahlreiches Beamtenheer hervorgerufene System der Vielregiererei ganz unverhältnißmäßig viel koste. In dieser letztern Beziehung haben die ungünstigsten Berechnungen mit besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses der Preußischen collegialischen Verwaltung zum Französischen Präfectursysteme angestellt: Benzenberg, über Provinzial-Verfassung, I. Th., Hamm 1819, §. 141, S. 344; — derselbe, Preußens Geldhaushalt und neues Steuersystem, Leipzig 1820, S. 49 u. f. — und D. Hansemann, Preußen und Frankreich, 2. Aufl., Leipzig 1834, §. 239, S. 171. Nach Benzenberg sollen nämlich die Preußischen Verwaltungskosten dreimal mehr, als die Französischen, nach Hansemann jene 10 Silbergroschen 5 Pfennige, diese 4 Silbergroschen 7 Pfennige im Verhältniß betragen.

2) cf. Rehberg, über Staatsverwaltung deutscher Länder und die Dienerschaft des Regenten. Hannover 1807. S. 10.

erhalten:" dieses System, welches die größte Stärke nach Außen aus der vollkommensten Uebereinstimmung im Innern hervorgehen lassen will, widerspricht dem höchsten Zwecke des Staats, die individuelle Entwickelung seiner Unterthanen nicht bloß zu schonen, sondern soviel als möglich zu fördern, gerade zu, und muß überdies schon an der, durch alle Examina und übrige Controlen nicht zu beseitigenden Unmöglichkeit scheitern, die ganze Weisheit des Volkes für alle Fälle und ewige Zeiten ausschließlich in der Staatsdienerschoft zu concentriren, und sie allein von allen Menschlichkeiten frei zu erhalten. Allerdings kann der Staat — und vollends der französisch- oder deutschmoderne — seiner Natur nach nicht anders, als durch Beamte regiert werden; ja schon das unumstößliche, nationalökonomische Princip der Arbeitstheilung, welches unserm Zeitalter seinen eigenthümlich politisch-socialen Typus aufprägt, spricht für die absolute Nothwendigkeit eines Fortbestehens dieses Zehrstandes: darum aber ist es doch weder erforderlich, noch wünschenswerth, daß alle Kreise des Staatslebens von einer Beamtenwelt beherrscht werden, die ihre Allgewalt am Ende doch nur allein von dem längst nicht mehr geglaubten Motto Ludwig's XIV. „l'état c'est moi" abzuleiten vermag, und deren hervorragende Stellung somit den Fürsten, wie den Völkern ein glänzendes testimonium paupertatis ausstellt. — So gewiß ein Zustand, wie das Mittelalter ihn anstrebte, in welchem jeder Einzelne alle seine Verhältnisse ohne irgend eine Rücksicht auf das Ganze lediglich nach eigener Willkür ordnen könnte, zur Auflösung des Staates führen müßte, so gewiß kann dasselbe Resultat da nicht ausbleiben, wo man die Unterdrückung alles individuellen Lebens, wenn nicht für den Zweck des Staates, so doch für das einzige Mittel, ihn zu erhalten, ausgiebt. — Daß Preußen seit 1807 entschiedene Schritte gethan, um dieser Bourbonischen Staatsmaxime gegenüber die individuelle Freiheit zur Anerkennung zu bringen, kann nicht geläugnet werden; die Städte-Ordnung, das Wehrsystem und die wenigstens bis zu 1848 stets bewiesene Schonung provinzieller Verschiedenheiten und Sonderinteressen bezeugen dies: — doch aber liefert die Stellung, welche der Beamtenstand sowohl hinsichtlich der Zahl seiner Mitglieder, als hinsichtlich seines Ansehns in der Gesellschaft heute noch einnimmt, einen

sprechenden Beweis dafür, daß jene frühere politische Ansicht, welche allen modernen Staatsumwälzungen so reichlichen Nahrungsstoff zugeführt, auch bei uns noch keineswegs völlig beseitigt sei.[1]) Auch läßt es sich — wie wir im Eingange dieser Abhandlung bereits angedeutet haben — leicht begreifen, warum die Ausbildung unserer Staatsverwaltung gerade eine solche Richtung nehmen mußte. Von dem Augenblicke an, wo die Hohenzollern im vollen Bewußtsein ihrer geistigen Ueberlegenheit den Vorsatz faßten, ihre Souverainetät und bald darauf die Königliche Würde des Herzogthums Preußen dazu zu gebrauchen, um aus der Märkischen Sandscholle einen unabhängischen Deutschen Staat, eine Europäische Großmacht zu bilden, von dem Augenblicke an mußten sie nothwendig auch darauf bedacht sein, durch Unterdrückung der ihren Planen zuwiderlaufenden, überdies theils junkerhaften, theils spießbürgerlichen, also jedenfalls armseligen und lebensunfähigen freien Volksbewegung, die gesammte Staatsthätigkeit in sich zu concentriren, und sich vorzugsweise auch durch Beseitigung der althergebrachten ständischen Prärogativen im strengsten Sinne zum alleinigen Vormunde ihrer Unterthanen zu machen. Nur so ließ sich die anfänglich erzwungene Größe des jungen Staats allmälig in eine reelle umwandeln. Die Liebe des Volks zu seinem Monarchen, die Begeisterung, mit welcher es sich um Helden, wie den großen Churfürsten und Friedrich II. schaarte, glich die Unnatur dieses Verhältnisses aus, konnte indessen vor den Folgen doch nicht schützen, die eine allzulange und umfassende Bevormundung stets nach sich zieht. Es bildete sich eine Theilnahmlosigkeit am öffentlichen Leben, ein politischer Indifferentismus aus, der die durch das Prinzip des Vielregierens nothwendig erzeugte Omnipotenz des Beamtenthums in demselben Maße erhöhen mußte, als die Vergrößerung des Staatsgebietes ein überall selbstthätiges Eingreifen des Monarchen in der Art Friedrich Wilhelm's I. allmälig unmöglich machte. Selbst die provinzialständische Schöp-

---

1) Wir begnügen uns hier, auf das zu verweisen, was Perthes l. c. S. 36 — 43, über diesen Punkt sagt, obwohl wir die dort angeführten Beispiele für die Ueberschreitung der dem Staate gebührenden Wirksamkeit als erschöpfend nicht anzuerkennen vermögen. (Vergl. S. 86, Note 1.)

fung Friedrich Wilhelm's III.[1]) konnte wiederum nur zu einer Machtvergrößerung der Büreaukratie beitragen. Denn, obwohl diese Stände blos ein politisches Schattenbild darstellten, so glaubte man doch in jener Zeit, wo Sand's unseliger Dolchstoß allen Staatsmännern Europa's wie ein düsteres Augurium vorschwebte, wo in allen kleineren Staaten Deutschland's das gehässige Kampfspiel zwischen Regierung und Landesrepräsentation begann, und wo der seichte Liberalismus parlamentarischer Beredtsamkeit den Staatslenkern immer größere Verlegenheiten zu bereiten anfing, mit argwöhnischer Aengstlichkeit darüber wachen zu müssen, daß die Stände der Regierung in keiner Weise über den Kopf wüchsen. Wir wollen nicht verkennen, daß sie trotz ihrer innerlich und äußerlich beschränkten Wirksamkeit durch die aus ihren Mitteln hervorgegangenen nützlichen und wohlthätigen Institute, wie Landarmenhäuser, Hospitäler u. s. f., dem Volke vielfach den Beweis geliefert, was ein kräftiger Gemeingeist vermöchte, und insofern patriotisch-belebend gewirkt haben. Nichtsdestoweniger aber geschah von Seiten der Verwaltung Alles, um sie fortdauernd auf einer Stufe der Einflußlosigkeit zu erhalten, wo sie denn freilich weder dem Throne eine rechte Stütze, noch dem Lande ein wahrer Segen werden konnten. Von Hause aus war der durch Stein geschaffene Preußische Verwaltungs-Organismus darauf berechnet gewesen, die nöthige Kraft zu besitzen, um Reichsständen gegenüber das Ansehen der Krone aufrecht erhalten zu können; da man nun aber den Plan, nach welchem der Ausbau der Verfassung erfolgen sollte, nach Hardenberg's Tode völlig verlassen, und im Laufe der Zeit einen fast entgegengesetzten zu verfolgen angefangen hatte, so mußte die Beamtenhierarchie ohne diese beschränkenden Stände nothwendigerweise zu einer niemals beabsichtigten, Alles erdrückenden Uebermacht gelangen, und schließlich fast die gesammte Staatsgewalt an sich reißen, welche, wie Bülow-Cummerow nicht mit Unrecht bemerkt[2]), in vielen Beziehungen sogar die des Kö-

---

1) cf. Gesetz wegen der Provinzialstände für das Königreich Preußen vom 1. Juli 1823. Ges.-S. S. 138.

2) cf. Bülow-Cummerow, die Europäischen Staaten. Altona 1845. S. 200.

nigs in sich verschlang. Sie fand daher in der Opposition gegen die, wegen ihrer feudalistischen Zusammensetzung überdies nicht eben populären Provinzialstände nur ein neues Mittel zur Erweiterung ihrer polizeimäßigen Wirksamkeit und übersah, daß in der daraus folgenden fortwährenden Zunahme ihrer Geschäfte und ihres Personals zugleich bereits die Keime zu einem Selbstvernichtungsproceß lagen.

Alle diese Umstände haben zu dem traurigen Resultate geführt, daß man sich als ehrlicher Patriot das demüthigende Geständniß abzulegen gezwungen ist: das Preußische Volk — d. h. nicht blos der sogenannte ungebildete Theil desselben — hat sich an die Vormundschaft der Beamten dermaßen gewöhnt, daß sie ihm nothwendig geworden. Dies tritt, abgesehen von dem allgemeinen Bankerott des Jahres 1848, in den die Büreaukratie nach unserer Ansicht nicht minder verflochten war, als das arme, mißleitete, freiheitstrunkene Volk, am deutlichsten, und zwar heute noch wie vor 40—50 Jahren, darin hervor, daß das Publikum im Allgemeinen gerade an dem schwerfälligen, schreibseligen Formalismus der Verwaltungsbehörden, dem endlosen Instanzenzuge und der ganzen papierenen Registraturherrlichkeit unserer Collegien wahrhaften Geschmack findet, und trotz der durch Clubs und Volksversammlungen mächtig angefachten eigenen Dünkelhaftigkeit, trotz aller Verdächtigungen und Angriffe, welche die Behörden durch Kammern und Presse erfahren haben, doch zweifelsohne zu der Wirksamkeit derselben noch ein instinctartiges blindes Zutrauen nährt, dessen sich auch der populärste Demagog niemals in dem Maße rühmen durfte [1]). — Und doch, wie wenig wirkliche Hülfe kann das Volk bei den Behörden finden, und wie sehr hat die lange büreaukratische Bevormundung dazu beigetragen, seinen Sinn für die einfachsten Regeln der Lebensklugheit und Selbsterhaltung

---

1) Man erinnere sich nur an das, was wir oben über die Einführung der Provinzial-Steuer-Directionen gesagt haben! Wie sehr hatte der Minister v. Klewitz dabei gegen die fast fanatisch vertheidigte Volksüberzeugung zu kämpfen, daß die collegialische Behandlung der Verwaltungs-Angelegenheiten in der Provinzial-Instanz als ein wesentlicher, so zu sagen, verfassungsmäßiger Grundsatz der Preußischen Administration anzusehen sei, von welchem ohne den unberechenbarsten Nachtheil für das Staatsleben nicht abgewichen werden könne!

einzuschläfern, so daß es seine eigenen wichtigsten Existenz-Angelegenheiten mit einer Sorglosigkeit und Ungeschicklichkeit zu besorgen pflegt, die dem praktischen Engländer z. B. kaum begreiflich erscheinen würde! Hiervon nur ein Beispiel. Nach dem Dismembrations-Gesetze vom 3. Januar 1845, §§. 25 — 30 (Ges.-S. pro 1845, S. 30 u. f.) und dessen Ergänzung vom 24. Mai 1853 (Ges.-S. S. 241 u. f.) hat der Landrath, resp. die Regierung den Bauconsens zu verweigern, wenn Jemand auf einem unbewohnten Grundstücke, welches nicht zu einem andern, bereits bewohnten gehört, Wohngebäude errichten will, und von dieser neuen Ansiedelung Gefahr für das Gemeinwesen zu besorgen, oder deren polizeiliche Beaufsichtigung mit ungewöhnlichen Schwierigkeiten verbunden sein würde. In Folge dessen müssen der Genehmigung Verhandlungen über die Lage des Bauplatzes, die Vermögens-Verhältnisse und den Ruf des Ansiedlers, sowie über die Ansicht der Ortsobrigkeit, der Gemeine und der Nachbarn vorhergehen. Diese Vorschriften, sollte man denken, müßten bekannt sein, da es im ganzen Preußischen Staat kaum eine Gemeinde geben dürfte, wo der Fall einer neuen Ansiedelung seit Emanirung des allegirten Gesetzes nicht schon öfter vorgekommen wäre. Trotzdem ereignet es sich vornehmlich auf dem Lande noch fast täglich, daß ein armer Handwerker oder Tagelöhner etwa bei Gelegenheit der Zerschlagung eines Bauerguts mit seiner geringen Baarschaft oder gar mit geborgtem Gelde eine elende kleine Landparzelle kauft, die Materialien zum Hausbau anfährt, mit demselben vielleicht gar schon den Anfang macht, ohne an die Möglichkeit einer Versagung des Bauconsenses auch nur einmal gedacht zu haben, die doch in seinem eigenen Dorfe bei seinen Nachbarn und Freunden vielleicht schon zehn Mal kurz vorher zur bittern Wahrheit geworden. Nun endlich, nachdem bereits alle disponibeln Mittel auf den neuen Bau verwendet, die alte Wohnung gekündigt und eine neue miethweise nicht mehr zu erschwingen ist, erhält der Landrath Kunde von der im vollen Ausbau begriffenen Ansiedelung, und versagt nach den Vorschriften des Gesetzes den Consens. Regierung und Ministerium müssen seiner Entscheidung beitreten; die natürlich dann nicht ausbleibende Immediat-Vorstellung an Sr. Majestät

den König kommt ohne Allerhöchste Bestimmung aus dem Cabinet an das Ministerium des Innern zurück: der Instanzenzug ist erschöpft, und der arme Mann sieht sich — vielleicht im Angesichte eines strengen Winters — mit Frau und Kindern dem Elende, der Obdachlosigkeit unwiederbringlich Preis gegeben. Seine fast fertige Hütte wird wieder eingerissen, er verfällt überdies wegen Bauens ohne Consens noch in Strafe: er ist ruinirt durch die Behörden, die nichts als ihre Pflicht gethan, — lediglich aus eigener, unverantwortlicher Schuld. Aber: „fiat justitia, pereat mundus," so muß es überall da heißen, wo der Einzelne nicht für sich selbst denkt, sondern gemüthlich schläft in der Voraussetzung, daß Andere, dazu speciell Berufene für ihn wachen. Es wacht aber in weltlichen Dingen Niemand für die Schläfer, und am allerwenigsten können es gesetzvollstreckende Behörden für Unterthanen, anf die vor allem die alte Norm: „ignorantia iuris non prodest," Anwendung findet, eine Norm, welche freilich auf der unwahrsten, wenn auch unvermeidlichsten aller Rechtsfictionen beruht, daß nämlich alle ordnungsmäßig publicirten Gesetze dem Volke auch wirklich bekannt seien.

XI.

Verhältniß der Preußischen Verwaltung zum constitutionellen Staat.

Wir mußten uns über die Ursachen, welchen einerseits der Preußische Beamtenstand seine heutige Stellung und die Nation andererseits unläugbar ihre politische Unmündigkeit verdankt, darum etwas ausführlicher aussprechen, weil wir nur so auf den richtigen Standpunkt gelangen konnten, von dem aus die letzte uns vorliegende Hauptfrage beantwortet sein will. Wie weit nämlich die bisherige Behörden-Verfassung, und zumal das darin vorwiegend zur Geltung gebrachte collegialische System unserer Verwaltungsbehörden den heutigen Bedürfnissen des Staats entspreche,

und bestehen bleiben könne, ohne die Kraft der Regierung zu beeinträchtigen, darüber dürfte sich nur dann ein einigermaßen motivirtes Urtheil fällen lassen, wenn man sich zuvor bemüht hat, sowohl über das Verhältniß, in welchem die Beamten und Behörden zur Nation stehen, als über den dadurch mitbedingten Charakter der erstern, wie der letzern klarere Einsicht zu erlangen. Kein Verwaltungssystem ist vollkommen, aber nur dasjenige kann gut genannt werden, welches der geschichtlichen Entwickelung und den daraus hervorgehenden Bedürfnissen des Volks entspricht. Müßte man also auch schlechterdings anerkennen, daß das collegialische System in unserer bewegten Zeit der Regierung nicht die Kraft böte, deren sie zu ihrer Selbsterhaltung bedarf, so würde es dennoch als eins der gefährlichsten Experimente zu betrachten sein, wenn man deshalb frischhin Beamte, die nur collegialisch zu regieren gewohnt sind, urplötzlich in Präfecte umwandeln, und ebenso bei der Nation, die nur collegialisch regiert zu werden gewohnt ist, Willfährigkeit für diesen Systemswechsel voraussetzen wollte. Statt die Kraft der Regierung zu erhöhen, würde man sie vollends untergraben. — Es kann sich mithin nach unsern factischen Zuständen immer nur um die Frage handeln, ob es zur Aufrechterhaltung der Regierungsgewalt rathsam erscheine, von der strengen Durchführung der collegialischen Verwaltungsform noch weiter abzugehen, als es nach obiger Darstellung bereits geschehen, oder ob nicht durch eine noch größere Annäherung an das reine Büreausystem diesem conservativen Interesse ein wahrhafter Dienst geleistet würde.

Unläugbar hat die Frage gegenwärtig eine ganz besondere Bedeutung dadurch gewonnen, daß Preußen inzwischen seine früher rein monarchische Staatsform mit der constitutionellen vertauscht hat. Man fühlt sich daher nachdrucksvoll genug zu genauerer Erörterung des zwischen Verfassung und Verwaltung bestehenden Verhältnisses im Allgemeinen, sowie insbesondere zu der Erwägung aufgefordert, in wieweit jene Verfassungsänderung auch eine administrative logisch bedingt.

Daß die constitutionelle Verfassung dem collegialischen Verwaltungssysteme widerspreche, ist oft behauptet, und die Begründung dieses Widerspruchs vor Allem in dem Verhältnisse gefunden

worden, worin verantwortliche Minister ihren untergeordneten Organen gegenüber stehen müßten. Allerdings erheischt dies Verantwortlichkeits-Prinzip eine vollkommene Fügsamkeit der letzteren unter die ministeriellen Vorschriften, und es ist daher wohl begreiflich, wie sich in vielen Kreisen die Meinung hat bilden können, daß nur einzelnstehende und vorzüglich nur willkürlich entlaßbare Unterbeamte jener Anforderung völlig zu entsprechen vermöchten. Demungeachtet können wir dieser Ansicht eine unbedingte Richtigkeit nicht einräumen. Alle Verwaltungsmaßregeln beruhen theils auf ausdrücklichen Anordnungen der Minister, theils auf selbstständigen Beschlüssen der ausführenden Behörden. Von selbst versteht es sich, daß die ausdrücklichen Befehle der höchsten Verwaltungsinstanz ohne Weiteres befolgt werden müssen, und niemals hat ein Regierungs-Collegium sich dessen geweigert. Ebenso unbedenklich steht die Verpflichtung des letzteren fest, nach dem Wortlaute und Geiste derjenigen allgemeinen Verwaltungsgrundsätze zu verfahren, welche für die einzelnen Administrationszweige von den Ministerien aufgestellt sind. Will man sich dieses unerläßlichen Gehorsams durch äußere Mittel noch in höherem Grade versichern, so ermächtige man die Regierungs-Präsidenten, denselben in solchen Fällen mittels der ihnen beiwohnenden Disciplinargewalt unmittelbar zu erzwingen, und berufe außerdem — was dringend nothwendig erscheint — zu den Präsidentenstellen nur ministerielle Parteigenossen, und zugleich Männer von solcher Fähigkeit, daß sie dem Geiste der höheren Orts vorgezeichneten Verwaltungsnormen in den Collegien auch überall Eingang zu verschaffen wissen. Sobald man also die durchaus natürliche Consequenz des constitutionellen Systems gezogen, und sämmtliche Verwaltungschefs, nicht blos die Minister, als politische Würdenträger anzusehen und darnach zu beurtheilen sich gewöhnt hat: sobald wird sich auch die Furcht vor einer allzugroßen Selbstständigkeit der Collegien und vor ihrer diesfallsigen Unvereinbarkeit mit dem Princip der Ministerverantwortlichkeit als unbegründet erweisen, da vielmehr die Gefahr, daß einzelne Mitglieder ihrer Carrière zu Liebe eine mehr als billige Fügsamkeit an den Tag legen möchten, weit näher liegt.

In sehr vielen Fällen aber kommt es auf jene unbedingte

Subordination gar nicht einmal an, indem die Lücken und Widersprüche der Gesetzgebung einerseits und die ewig fortschreitende Bewegung des Lebens andererseits den Regierungen tagtäglich Entscheidungen über Fragen auferlegen, deren Erledigung sich nicht bis zum Eingange höherer Vorschriften und Declarationen aufschieben läßt, — wie denn namentlich auch in Bezug auf die Auslegung der Gesetze stets Vieles dem freien Ermessen der Regierungen anheimgegeben bleiben muß, sollen nicht die dringendsten Geschäfte eine nachtheilige Verzögerung erleiden. Endlich ist es unzweifelhaft, daß, in sofern die Regierungen zugleich die Funktion haben, Vorschläge für Einführung neuer und Abänderung alter Einrichtungen zu machen, ja in sofern ihnen in Disciplinarsachen selbst eine Art richterlicher Befugniß zusteht, durch die blinde Unterwürfigkeit des Präfectursystems die Gründlichkeit und Vielseitigkeit der Prüfung, sowie die Unabhängigkeit, Gerechtigkeit und Billigkeit der Entscheidung, wie sie die collegialische Form gewährleistet, niemals zu erreichen sein würde.

Zu diesem hohen Vorzuge der Collegialität gesellt sich aber gerade mit Rücksicht auf die constitutionelle Staatsform noch ein anderer, der auf der entgegengesetzten Betrachtung beruht, als die eben erörterte Befürchtung vor einem Conflict der ministeriellen Verantwortlichkeit mit der Selbstständigkeit der Collegien. Unverkennbar nämlich ist es, daß dieses Verantwortlichkeits-Princip dem früher jakobinischen, dann Napoleonisch-despotischen und gegenwärtig in fast allen Continentalstaaten recipirten Centralisationssystem neue Nahrung zugeführt, und den sehr natürlichen Glauben erzeugt hat, die constitutionelle Regierung bedürfe jener Centralisations-Maxime schon aus dem Grunde unumgänglich, um die ihr durch die Volksrepräsentation entzogene Macht wieder ersetzen, und die auf solche Weise förmlich legalisirte Opposition gegen die executive Staatsgewalt wirksam bekämpfen zu können. Und wirklich beweist die Erfahrung trotz der Heftigkeit, womit C. Welcker[1]) gegen die Nothwendigkeit einer solchen Schlußfolgerung eifert, daß

---

1) cf. Das Staatslexikon von C. v. Rotteck und C. Welcker. Neue Auflage. Altona 1848. Band 12, S. 312.

überall, wo das constitutionelle System in französisch = neudeutscher Manier von den Regierungen adoptirt worden, zugleich mit ihm die Centralisationstheorie und der Polizeistaat zu immer höherer Blüthe gediehen sind. Darnach aber möchte die Behauptung nicht ganz unlogisch erscheinen, daß der dem sogenannten Rechtsstaate von seinen Anhängern vindicirte Vorzug einer milden, wohlwollenden und der individuellen Freiheit geneigten Regierung schon aus dem Grunde auf einer starken Illusion beruhe. Denn eben dieser Rechtsstaat macht doch im Verfolg der Theorie von der Theilung der Gewalten den Parteikampf förmlich zur Basis des Staatslebens, und zwingt so die Regierung endlich aus bloßer Nothwehr zur Anwendung extravaganter Schutz= und Vertheidigungs=Mittel, zu Willkürmaßregeln, Intriguen= und Bestechungs=Spielen ihre Zuflucht zu nehmen. Was Wunder dann, daß unter solchen Umständen auch die nur im Widerspruchsgeiste sich manifestirende Freiheit selbst gewissermaßen in einen fortwährenden Belagerungszustand erklärt scheint [1]). — Trotz aller Versicherungen unserer Constitutionellen, die Minister hätten üllerall, wo das System eine Wahrheit geworden, durchaus nicht nöthig, sich anders, als durch die Macht der öffentlichen Meinung und der freien Presse gegen ungerechte Angriffe zu vertheidigen, sind wir der entschiedenen Ueberzeugug, daß ihnen wenigstens in unsern Verhältnissen der Zustand der Nothwehr, in dem sie sich dauernd befinden, eine wahrhaft freisinnige Regierung schlechterdings unmöglich macht, — daß sie in Folge dessen unmittelbar dazu hingedrängt werden, sich zum Mindesten der Staatsdienerschaft, als der letzten sauvegarde gegen die von allen Seiten anstürmende Opposition,

---

1) Hierbei können wir es uns nicht versagen, wenigstens in einer Note unsere Verwunderung darüber auszusprechen, wie unsere constitutionellen Staatsrechtslehrer noch immer nicht eingesehen haben, daß erfahrungsmäßig bei allen Nationen, denen — wie der Deutschen — in Folge eines aufgezwungenen fremden Rechtes das lebendige Rechtsbewußtsein mangelt, die Verminderung der individuellen Freiheit stets mit der Erweiterung der politischen Hand in Hand geht. Sie scheinen überhaupt nicht zu wissen, was doch so platt auf der Hand liegt, daß alle publicistischen Befugnisse im Grunde weit mehr Pflichten, als Rechte involviren, und daß deshalb nur sehr wenig Nationen Selbstverläugnung genug besitzen, die politische Freiheit ertragen zu können.

vollständig zu bemächtigen, und sie zu einem allezeit dienstfertigen Werkzeuge ihres Willens zu machen. Und so hat denn auch Heffter in dieser Beziehung vollkommen Recht, wenn er sagt [1]: „eine Regierung, in der gesetzgebenden Gewalt durch Stände, in der Ausführung der Gesetze durch ihre eigenen Beamte beschränkt, wäre eine baare Nullität;“ — denn wirklich laufen die Minister bei der unglücklichen Zwitterstellung, die ihnen in der doppelten Verantwortlichkeit gegen Fürst und Volk durch das constitutionelle System angewiesen ist, ohne die anrüchige Macht der geheimen Fonds und ohne andere Kunstgriffe einer verzweifelten Gegenwehr jeden Augenblick Gefahr, zu bloßen mannequins herabzusinken, die ihren hohen Gehalt gleichsam nur zur Entschädigung für die Fußtritte beziehen, die sie verfassungsmäßig von allen Seiten zu erhalten haben. Begreiflich also ist es, wenn sie nach vielleicht langem, ehrlichen Kampfe endlich erschöpft und den Schwächen der Menschlichkeit anheim gefallen, zur Politik der Intrigue oder der Staatsstreiche schreiten, vergessend, daß die sogenannten „kleinen Mittel“ Louis Philipp's und die „Ordonnanzen“ Karl's X. Thron gestürzt haben, und daß der Servilismus eines wohl disciplinirten Beamtenheers, auf den allein sie in solchen Fällen ihre Existenz stützen zu können meinen, das schlechteste Mittel zur Rettung eines bereits entwürdigten Staats sei!

Daß aber die Staatsdienerschaft auch in solchen äußersten Fällen niemals zu einer erniedrigenden Rolle gemißbraucht werde, dafür kann — wie wir nochmals mit innigster Ueberzeugung wiederholen — einzig die vorwiegend collegialische Verfassung der Behörden eine genügende Garantie verleihen. Weit entfernt, die Kraft der Regierung da, wo es auf ehrliche conservative Maßregeln ankommt, ungebührlich zu lähmen, ist sie vielmehr allein im Stande, den Staat wenigstens vor dem, durch ministerielle Uebergriffe leicht herbeigeführten Unglücke eines corrumpirten und avilirten Beamtenstandes zu bewahren; denn der Fall, daß aus gebildeten Männern zusammengesetzte Collegien sich in blinder

---

1) cf. Heffter: „Einige Bemerkungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener,“ — in dessen Beiträgen zum deutschen Staats- und Fürstenrecht. Erste Lieferung. Berlin 1829. S. 107—167.

Unterwerfung zur Durchführung eines Systems der Willkür oder der Arglist gegen die Unterthanen hergaben, ist gewiß ein ebenso seltener, als der umgekehrte ein häufiger, daß despotische, oder sonst unlautere Minister auch die schlechtesten Verwaltungsmaßregeln durch einzeln stehende nnd sofort entlaßbare, dienstbeflissene mignons, ohne Hindernisse zu finden, executiren ließen.

Aus dieser ganzen Darstellung wird leicht zu entnehmen sein, daß wir den Einfluß der constitutionellen Staatsverfassung auf die Verwaltung für einen segensreichen nicht erkennen, daß wir aber die Collegialität unserer Administrativ-Behörden als das beste Palliativ ansehen gegen die üblen Consequenzen, welche der Constitutionalismus seiner innern Natur nach unbedingt in allen denjenigen Staaten nach sich ziehen muß, die auf dem dürren Boden der Beamtenherrschaft, und nicht — wie England — auf der tief sittlichen Basis des self-government erwachsen sind. — Hiermit halten wir zugleich die Frage, ob das collegialische Verwaltungs-System bestehen bleiben könne, ohne die Kraft der Regierung zu beeinträchtigen, mit Rücksicht auf die dermalige Lage unserer Staats-Verfassung für beantwortet: denn kräftig kann man blos diejenige Regierung nennen, deren sittliche Würde unter den Aeußerungen ihrer Kraft nicht leidet. Jede andere Energie, der es auf die Mittel zu ihrer Bethätigung nicht ankommt, ist nur ein fadenscheiniger Deckmantel für eine dahinter liegende tiefere Schwäche, an der selbst ein Napoleon zuletzt unwiederbringlich zu Grunde gehen muß. Es bietet also nach unserer Ansicht zur Aufrechthaltung der wahren Kraft einer constitutionellen Regierung die Collegialität der Behörden das einzige, wenn auch unvollkommene Hülfsmittel, indem sie inmitten der wüthendsten und selbstmörderischesten Parteikämpfe zwischen Legislative und Executive das Princip der besonnenen Ruhe und unparteilichen Erwägung im Staate allein noch darstellt, und einerseits — wie ein Schild — die gegen einzelnstehende Beamte so leicht zu führenden Streiche einer allezeit kampflustigen Linken mit dem breiten Rücken ihrer moralischen Persönlichkeit parirt, andererseits sich dem Eindringen einer krankhaft gereizten ministeriellen Tendenz-Politik in die Verwaltung — als festes Bollwerk — entgegenstellt.

XII.

Verhältniß der Preußischen Verwaltung zur ständischen Monarchie.

Jener Frage über das Verhältniß unseres Verwaltungs-Organismus zur Verfassung geben wir endlich noch eine Ausdehnung über die Gränzen der Gegenwart hinaus, und beleuchten sie unter der Voraussetzung, daß Preußen dermaleinst die Fesseln seiner „Constitution" abschütteln und sich zu derjenigen Staatsform durcharbeiten werde, die nach unserer Ansicht seiner natürlichen Grundlage und politischen Tendenz allein entspricht, — wir meinen: zu einer ständischen Monarchie, oder — genauer gesprochen (um einer etwanigen falschen Deutung des neuerdings in den Geruch der Junkerhaftigkeit gekommenen Ausdrucks „Stand" zu begegnen) — zu einer Monarchie mit einer nach Berufsständen gegliederten Interessen-Vertretung. Wir können diese Schlußbetrachtung um so weniger umgehen, als sie uns einerseits ein von Obigem wesentlich verschiedenes, also immerhin beachtungswerthes Resultat gewähren dürfte, und andererseits die Staatsregierung selbst nicht blos durch die Reaktivirung der Provinzial-Landtage, sondern schon früher durch weit wichtigere Manifestationen, insbesondere z. B. auch durch die neue Gewerbegesetzgebung mit ihren Gewerberäthen und Begünstigungen des Innungswesens [1]), die Absicht deutlich an den Tag gelegt hat, das im Drange gefahrvoller Zeiten wider Willen aufgegebene Prinzip ständischer Volksvertretung wieder aufzunehmen, und ihm in dem restaurirten Staatsgebäude von Neuem einen Platz einzuräumen, von dem aus es sich vielleicht unschwer dahin fortbilden läßt, daß es den Constitutionalismus absorbiren, und selbst in

---

1) cf. Verordnung vom 9. Februar 1849, betreffend die Errichtung von Gewerberäthen ꝛc. Ges.-S. S. 93 u. f.

die erste Linie der verfassungsmäßigen Staatsgewalten einrücken könne.

Wenn es auch hier nicht unsere Aufgabe ist, die Vorzüge der ständischen vor der constitutionellen Monarchie ausführlich zu entwickeln, so müssen wir zur Einleitung in unsere nachfolgende Erörterung doch so viel voranschicken, als nöthig ist, um den Gegensatz in beiden Systemen, wie wir ihn auffassen, schärfer zu präcisiren. Die wesentlichste Differenz beruht für uns darin, daß in der constitutionellen Monarchie durch die sogenannte Theilung der Staatsgewalt dem Volke ein physisches, bis zur Appellation an die Masse der Urwähler und bis zur Steuerverweigerung steigerungsfähiges Gegengewicht gegen etwanige Uebergriffe der Regierung gegeben ist, daß König und Volk daher weniger wie eine Einheit, als vielmehr wie ein Gegensatz erscheinen, und daß die Repräsentanten nicht sich selbst oder einen bestimmten Stand [1]),

---

1) Unter „Stand" versteht man einen Inbegriff von Personen, deren eigenthümliche sociale Stellung besondere Rechtsnormen für sie bedingt. Naturrechtlich basiren alle Standesunterschiede auf dem Gesetz der Arbeitstheilung; demzufolge müssen wissenschaftlich wenigstens zwei Stände für alle Ewigkeit als berechtigte anerkannt bleiben: immaterielle und materielle Producenten — beide, versteht sich, mit ihren vielfachen Nüancirungen. Diese naturrechtlichen Stände sind freilich mit den historischen nur selten auch nur annähernd zusammengefallen. Am härtesten findet sich die Ausprägung des Gesetzes, worauf jene beruhen, im Kastenwesen der Urzeit, gemilderter im klassischen Staat mit seinem Unterschied zwischen Freien und Unfreien, weit idealer schon im christlichen Feudalstaat, und am vollkommensten und reinsten vielleicht im heutigen England, das von allen modernen Staaten fast allein so glücklich ist, berechtigte Stände neben anerkannter allgemeiner Gleichheit vor dem Gesetze zu besitzen. Diese ist nämlich das Princip, wonach vernünftiger Weise jedem für sein Recht gleicher Staatsschutz garantirt wird, — himmelweit verschieden von der nivellirenden Theorie der Rechtsgleichheit, die jedem dasselbe Recht im Staate vindicirt, und damit alle Standesunterschiede für abgeschafft hält, obwohl diese doch so fest wurzeln, wie das weltbeherrschende Gesetz der Arbeitstheilung selbst, und obwohl gerade in ihnen sich wahrlich nicht die schlechteste Seite des Menschenthums — nämlich seine vielfältige Entwickelungsfähigkeit — offenbart. Merkwürdig genug haben sich diese Verhältnisse seit der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850 (cf. Ges.-S. S. 17) bei uns gestellt. Nach Artikel 4 sind nämlich die Standesverschiedenheiten geblieben, die Standesvorrechte gefallen: eine Sachlage, die dem Begriff des Standes logisch widerspricht, da dieser sich eben nur durch besonders für ihn geltende Rechtsnormen charakterisirt. Zu welchen Unklarheiten und Widersprüchen dies führt, mögen folgende Beispiele

eine Corporation oder einen District im Staate vertreten, sondern vielmehr ein Jeder das ganze Volk: eine Theorie, die auf der nach unserem Dafürhalten unglücklichen Fiktion beruht, daß der Staat nichts als eine große Gemeinde sei. In der ständischen Monarchie dagegen erscheint der König im vollen Besitz seiner Souverainetätsrechte, und die Staatsgewalt liegt ungetheilt in seiner Hand; er ist aber durch die Verfassung an die Aufrechterhaltung eines bestimmten Rechtszustandes und gewisser Formen gebunden, die von ihm, wie vom Volke als beide verpflichtend anerkannt sind. Die Repräsentanten des letztern, an das nur eine moralische, keine physische Appellation zulässig, vertreten blos sich selbst oder die speciellen Standesgenossen, welche sie gewählt haben, und es fällt mithin die eben gedachte constitutionelle Fiction hier völlig fort. — Diese Verfassung ist es, zu der wir Preußen nach den an sich selbst und an andern Nationen seit Jahren gemachten reichen Erfahrungen berufen glauben; wir unterschreiben deshalb heute noch Das, was Bülow-Cummerow schon 1845 gesagt[1]:

---

an's Licht stellen. Nach dem Allgemeinen Landrecht, Th. I, Tit. 1, §. 6 machen Personen, welchen vermöge ihrer Bestimmung oder Hauptbeschäftigung gleiche Rechte in der bürgerlichen Gesellschaft beigelegt sind, zusammen ebenso einen Stand des Staates aus, wie die durch Geburt zu gleichem Rechtsleben vereinigten Individuen (d. h. also: das Landrecht kennt zwei Hauptgattungen von Ständen: Berufs- und Geburtsstände). Darnach bilden unzweifelhaft z. B. auch die Kaufleute einen Stand, und die ihnen Tit. 8, Th. II A. L. R.'s beigelegten Vorrechte (z. E. die Beweiskraft der Handelsbücher, das Recht auf Provision, Lagergeld, höhere Zinsen) sind als Standesvorrechte zu betrachten. Da nun solche Vorrechte durch Artikel 4 der Verfassungsurkunde aufgehoben worden sind, so müßten mithin auch nach dem allgemeinen Rechtssatze: „ubi lex non distinguit, judici non est distinguere" diese kaufmännischen Privilegien für nicht mehr zu Recht bestehend angesehen werden. Eine noch prägnantere Unklarheit stellt sich rücksichtlich der Beamten heraus. Auch diese bilden landrechtlich und nach der späteren Gesetzgebung einen Stand, der mancherlei Vorrechte (z. B. das beneficium competentiae, die Pensionsberechtigung ꝛc.) besitzt. Wollte man nun nach strikter Auslegung der Verfassungs-Urkunde auch deren Wegfall annehmen, so würde man damit der gesunden Vernunft und dem Rechte zugleich in's Gesicht schlagen: der Vernunft, weil der eine Theil der staatsdienerlichen Vorrechte lediglich als Vorrechte des Staats selbst aufgefaßt werden kann, die dieser nur in jenen geltend macht (so die Competenz), und dem Rechte, weil der andere Theil derselben solche umfaßt, für die der Beamte Opfer zu bringen, und die er resp. mit seinem eigenen Gelde erkauft hat (so das Recht auf Pension).

1) cf. Bülow-Cummerow: Die Europäischen Staaten. S. 224.

„eine der Zeit und ihren Anforderungen entsprechende ständische Monarchie zu gründen, die keine Nachahmung fremder Modelle wird, sondern aus dem Geiste des deutschen Volkes hervorgeht, und, wenn auch nicht mit Bezug auf veraltete äußere Form, doch der Idee nach einen historischen Untergrund behält (das ist Preußens Aufgabe)."

Es liegt auf der Hand, daß unsere bisherigen ständischen Einrichtungen weder der Form, noch dem Wesen nach den gegenwärtigen socialen Verhältnissen des nördlichen Deutschlands mehr entsprechen, daß sie daher eine Umformung zu erfahren haben, diese aber namentlich darin bestehen muß, das starre und allerdings ausgelebte reingeburtsständische Prinzip in ein berufsständisches zn verwandeln, und so die alte heilige Standes-Trimurti, Adel, Bürger- nnd Bauernstand, in materiellerer Gestalt den Bedürfnissen, Vorurtheilen und innern Nothwendigkeiten des Zeitgeist's anzupassen. Auch sind den so regenerirten Ständen erweiterte Rechte der Krone und dem Staate gegenüber einzuräumen, um in ihnen eine moralische Macht zu gründen, in der die schwere Aufgabe der Zeit ihre volksthümliche Lösung finden kann. Das Alles unterliegt keinem Zweifel. Zugeben aber muß jeder Unbefangene, daß die aus der Geschichte dieses Jahrhunderts geschöpften Erfahrungen immer und überall die Wahrheit der Ansicht neu bestätigt haben, welche Rehberg in seiner lichtvollen Abhandlung über Deutsche Landstände[1]) dahin ausgesprochen: „wo man sie (sc. die Landstände) aufhebt, werden die Wur„zeln einer einheimischen Pflanze ausgerottet, die der eigenthüm„liche Boden getrieben hatte, aus welchem kein anderer neu sprossen „wird." — Sieht man sich also genöthigt, neben der unläugbaren historischen Berechtigung des ständischen Prinzips auch seine Fort- und resp. Umbildungsfähigkeit zu einer Interessenvertretung und somit seine Brauchbarkeit für unser modernes Staatsleben anzuerkennen, — giebt man es zu, daß dasselbe allein im Stande ist, den scheinbar gesunkenen Volksgeist zu beleben, und ihn zu einem kernhaften, weil auf innerer Freiheit beruhenden Patriotis-

---

1) A. W. Rehberg: Ueber Staatsverwaltung Deutscher Länder. S. 197.

mus wieder zu erheben: so muß es doppelt befremden, wie eine so segensreiche Institution bei uns keine höhere Entwickelung hat finden, vielmehr einem über Nacht eingedrungenen Fremdlinge, der Constitution, ohne Weiteres zum Opfer hat gebracht werden können. — Wir glauben aber, unsern früheren Betrachtungen entsprechend, die Art unserer Staatsverwaltung, d. h. die Beamten-Regierung, als das hauptsächlichste Motiv zu solchem Resultate ansehen zu müssen. Ist doch nächst den stehenden Heeren zweifelsohne das Beamtenthum das vorzüglichste Mittel gewesen, wodurch die landesherrliche Gewalt die alten Feudalbande zu lösen, und die im Absolutismus des vorigen Jahrhunderts concentrirte Staatseinheit zu errichten vermochte! Hat sich doch das Beamtenthum als der natürliche Träger dieser neugeschaffenen Staatsgewalt, bald auch zum faktischen Besitzer derselben gemacht, so daß es nun zwischen Thron und Volk als die eigentlich regierende Macht dasteht! Denn je complicirter sich die Staatsverhältnisse gestaltet haben, und jemehr mit den nationalen Bedürfnissen auch die Anforderungen an die Verwaltung gesteigert worden sind, um so mehr sah sich der Monarch genöthigt, seine Rechte durch Beamte ausüben zu lassen, die zwar in vielen und schweren Jahren treu zu ihm gestanden, doch aber unwillkürlich bei der langdauernden Vertheidigung der Königlichen Rechte die meisten faktisch in sich selbst haben absorbiren müssen. Diesen wesentlichen Mangel einer reinen Beamtenregierung hatte auch Stein sehr richtig erkannt, und strebte aus diesem Grunde so eifrig dahin, die Verwaltung nicht lediglich in die Hände besoldeter Staatsdiener zu legen. So schrieb er bald nach der unglücklichen Katastrophe vor 1806 in seiner bekannten schroffen Weise an Hardenberg[1]: „ich glaube, daß es nöthig ist, die Fesseln zu brechen, wodurch „die Bureaukratie den Aufschwung der menschlichen Thätigkeit „hindert; man muß diesen Geist der Habsucht, des schmutzigen „Vortheils zerstören, diese Anhänglichkeit an den Mechanismus, „welchem die Regierungsform unterworfen ist. Die Nation muß „daran gewöhnt werden, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten, um

1) cf. (Vollgraf.) Der Staatsdienst und der Preußische Beamtenstand. Marburg 1851. S. 124.

„aus diesem Zustande der Kindheit herauszutreten, worin eine „immer dienstfertige Regierung die Menschen halten möchte."

Freilich ist der heutige Preußische Beamtenstand mit dem von 1806 individuell wohl wenig mehr zu vergleichen; nichts destoweniger aber werden die ehernen Worte, womit Stein in seinem mehr erwähnten Berichte an den König über die oberste Leitung der Geschäfte d. d. Memel, den 23. November 1807 die Nothwendigkeit einer Theilnahme der Nation an der Administration, als allein ihr Gedeihen und Fortschreiten, den Nationalwohlstand und die Nationalehre befördernd und garantirend, motivirt, nur von demjenigen bestritten werden können, der Bureaukrat genug ist, um den armseligen Horizont seines Schreibtisches für die Welt zu halten[1]).

Geschäftsschlendrian und Formalismus auf Seiten der Beamten und Gleichgültigkeit, ja wohl Widerwille gegen die vom Volke mißverstandene und ihm immer mehr entfremdete Verwaltung auf Seiten des letzteren — das sind nach Stein's Ansicht die nothwendigen und so oft schon bitter empfundenen Folgen einer, nur besoldeten Dienern in die Hände gelegten Administration, — und, diesem Uebel vorzubeugen, rechnete er bei dem von ihm aufgestellten Behörden-Organisations-Plan vorzugsweise darauf, der Nation eine angemessene Ständeverfassung, sowie den Repräsentanten derselben eine zweckmäßige Theilnahme nnd Einwirkung auf die Verwaltung zu geben. Dabei erkannte er richtig, daß das Charakteristische der Preußischen Staatsentwickelung weit mehr in der Administration, als in der Legislation liege, — eine Thatsache, in der wir eher einen Vorzug, als einen Nachtheil erblicken[2]). Denn so wahr es ist, daß nicht die Formen, sondern der Geist, womit sie gehandhabt werden, über das Glück der Nationen entscheidet, so gewiß ist auch der Administrativ-Staat Preußen weit gerechter regiert worden, als viele andere, deren

---

1) cf. Pertz, Leben Stein's; Band II. S. 646 u. f. sub 4.

2) Wir erinnern hier an das bekannte Wort Niebuhr's: „Die Freiheit beruht ungleich mehr auf der Verwaltung, als auf der Verfassung." (cf. Die Vorrede zu Vincke's Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens. Seite 111.)

freisinnige Verfassungen lange Zeit als Muster angestaunt wurden, wiewohl ihre innere Zerrüttung beim geringsten Stoße sofort offen zu Tage lag. Und doch will man in einem Zeitalter, das sich gerade durch Ueberschätzung der Formen so sehr auszeichnet, nicht begreifen, daß das Ansehen der Stände, und somit die politische Freiheit der Nation überhaupt durch Einräumung einer Theilnahme an der Verwaltung weit nachdrücklicher gefördert wird, als wenn eine papierne Verfassung einem aus Urwahlen hervorgegangenen privilegirten Rednerhaufen gestattet, über Gesetzes- Vorschläge zu debattiren, die im Fall der Nicht-Annahme von der Regierung dennoch oktroyirt werden, und im Fall der Annahme dennoch von ihr unausgeführt bleiben, vorausgesetzt, daß sie es so für zweckmäßig hält, uud die physische Kraft zur Durchführung einer solchen Politik hinter sich weiß. — Dies Schicksal ließ sich bei uns unschwer voraussehen; demungeachtet aber forderte der mit Tendenzen revolutionairer Nachahmungs-Sucht geschwängerte Zeitgeist seinen Tribut, — und so empfingen wir eine Constitution, die nach kurzem Bestehen schon von allen Parteien offenherzig für eine Lüge gehalten werden konnte.

Bekanntlich definirte Kant den Begriff der Verfassung so: „der rechtliche Zustand des Volkes unter einem vereinigenden Willen, ist Verfassung"[1]. Darnach wird Jedermann erstens zugeben, daß Preußen nicht erst seit dem 5ten December 1848 eine Verfassung besitzt, und zweitens, daß die französisch-philosophische Idee von der Theilung der Gewalten, worauf unsere gegenwärtige Verfassung beruht, dem Wesen einer Verfassung überhaupt nur dann entspricht, wenn durch sie die Existenz eines vereinigenden Willens, wie in constitutionellen Staaten so oft geschieht, nicht geradezu unmöglich gemacht wird, — wenn also nach Ancillon's Ausspruch die Verfassung, — „verschiedene Gewalten aufstellend, weit entfernt, dieselben zu „trennen, sie vielmehr in einander greifen läßt, und durch Wech- „selwirkung derselben das Leben und die Ruhe des Ganzen zugleich

---

1) cf., Kant, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. Königsberg 1796. §. 43. S. 162.

„erhält, und weder die Freiheit auf Kosten der Sicherheit, noch „die Sicherheit auf Kosten der Freiheit zu begünstigen sucht, son- „dern beide vermittelst einer festen und einsichtsvollen Ordnung beschützt“[1]).

In unserm gegenwärtigen constitutionellen Staate aber kann von einer solchen gedeihlichen Wechselwirkung schon aus dem Grunde nicht die Rede sein, weil dem Deutschen Volke überhaupt die politische Reife zur zweckmäßigen Ausübung autonomischer Befugnisse zur Zeit noch abgesprochen werden muß. Oder haben es die letzten Jahre etwa nicht deutlich genug bewiesen, daß das Volk selbst seine Interessen am allerwenigsten kennt, und hat es sich nicht dadurch, daß es trotz des allgemeinen Wahlrechts fast ausschließlich nur von Beamten in den Kammern sich hat vertreten lassen, selbst das allerprägnanteste Unfähigkeitszeugniß ausgestellt? Zählte doch selbst die Nationalversammlung des Jahres 1848 die Advokaten, Professoren, Aerzte, Geistlichen und Lehrer ungerechnet, bei einer Gesammtsumme von 383 Deputirten 129 Beamte! Darnach dürfte es wohl einleuchtend sein, daß uns die Constitution statt der sogenannten Volks-Repräsentation lediglich eine Beamten-Repräsentation gebracht, also, weit entfernt, die Macht der Bureaukratie zu brechen, dieselbe vielmehr erst recht zum höchsten Gipfel des Ansehens hinaufgeschraubt hat. Allerdings bilden der reißend überhandnehmende Luxus und die Vertheuerung der Lebensbedürfnisse eine Art Gegenwicht gegen dieses Ansehen, und wenn man in der haute finance häufig mit mitleidigem Achselzucken von einem Geheimeraths-Proletariat sprechen hört, so hat dieser Ausdruck unverkennbar seine sehr reelle Unterlage: demungeachtet aber wird das Wesen der Sache dadurch in nichts geändert, vielmehr nur jenem Ansehn

---

1) cf. Friedrich Ancillon: Ueber die Staatswissenschaft. Berlin 1820. S. 77 u. f. In diesem Sinne ist auch der Ausspruch Cicero's zu verstehen: **statuo esse optime constitutam rempublicam quae ex tribus generibus illis, regali, optimo et populari, modice confusa.“** Eine solche Verfassung ist aber bis jetzt nur in England wirklich realisirt; auch ist ihr eigentlichstes Wesen unendlich schwer zu ergründen, da ihre Formen ebenso zusammengesetzt, als ihre Fundamente natürlich und einfach sind. Sie bildet in politischer Beziehung so recht eigentlich den Stein der Weisen.

der äußere Glanz entzogen, und somit, gewiß nicht zum Vortheil der Staatswohlfahrt, der Bettlermantel selbst um die reellen Träger der Macht geworfen.

Die innere Macht der Bureaukratie ist durch unser Repräsentativ-System, wodurch sie sich endlich auch zum fast ausschließlichen Gesetzgeber und Steuerbewilliger promovirt hat, entschieden noch gewachsen, während andererseits ihre Stellung, die so schon auf's Aeußerste verfälscht erschien, dadurch unausbleiblich vollends corrumpirt werden muß, indem sie das allerdings bequemere Tagen in der Kammer ihrem wirklichen Amte alljährlich auf längere Zeit ungebührlich entzieht, sie für letzteres faul und ungeschickt macht, und aus dieser gefahrvollen Doppelposition überdies so leicht ein Geist der Heuchelei und Intrigue entsteht, in welchem der mächtig aufgestachelte Ehrgeiz seine menschliche Befriedigung sucht. In dieser Beziehung also können wir nicht umhin, das scharfe Wort eines geistreichen Tagesschriftstellers zu unterschreiben: „Die Bureaukratie ist eine Verschlechterung der Monarchie, die constitutionelle Bureaukratie hingegen ist abermals eine Verschlechterung der einfachen Bureaukratie, und kann als die denkbar schlechteste Verfassung gelten[1]."

Gegen diese büreaukratische Allgewalt wissen wir kein anderes Mittel, als eine Volks-Repräsentation, deren Wahl nach Berufsständen geschieht, wie unsere heutigen socialen Verhältnisse diese bedingen. Nur wenn jeder Berufsstand seine Vertreter aus seiner Mitte erst für kleinere, dann für größere Kreise wählt, ist eine wahre Vertretung der Nation möglich, welche, dem Beamtenthum die Wage halten, und mit ihren individuellen Kenntnissen und lokalen Einsichten in diesem ihrem vernünftigen Gegengewichte der Regierung von wirklichem Nutzen sein kann.

Wenn sich nun aber solchergestalt Bureaukratie und ständische Monarchie als Gegensätze darstellen, so werden wir auch zugeben müssen, daß das collegialische Behördensystem, dem unser Beamtenthum seine Macht vorzugsweise verdankt, mit jener Staats-

---

1) cf. (Dr. Franz) Unsere Verfassung. Berlin 1851. S. 70.

form in einem gewissen Widerspruche steht, und daß daher, ohne die großen administrativen Vorzüge der Collegialität aufzugeben, doch daran gedacht werden muß, eine Ausgleichung herbeizuführen, welche beiden Institutionen das Wohnen unter einem Dache möglich macht. Während die alte collegialische Bureaukratie sich mit allen denjenigen Staatsverfassungen vertrug, welche eine Mechanisirung sämmtlicher Staats-Verhältnisse zur Tendenz haben, und eine nur illusorische Freiheit begünstigen, — während sie die getreue Dienerin des Absolutismus, dann des Constitutionalismus gewesen, und sich endlich selbst der rothen Republik zu accommodiren verstehen würde, weil sie sich bei den in solchem Fall bevorstehenden Fundamental-Umwälzungen des gesammten Staats- und Rechts-Lebens mit ihrer Routine und Geschäftskenntniß dann erst recht nothwendig fühlen müßte: ist sie einer Entwickelung des ständischen Elements, als des allein lebensvollen und wahre Freiheit begründenden, zu allen Zeiten abhold gewesen, da sie es mit instinktmäßigem Hasse recht wohl ahnt, in welcher Gefahr die Schätze ihres Wissens und Könnens schweben, sobald die Nation zum Prinzip des self-gouvernement erzogen wird, und wie leicht auf diese Weise ihre sieben fetten Kühe von den sieben jetzt noch mageren verschlungen werden können.

Wir glauben aber, der Weg, auf dem man den collegialischen Behörden-Organismus mit dem ständischen Prinzip in Einklang zu bringen hat, wird durch nachfolgende Betrachtung vorgezeichnet[1]). Jede collegialische Verfassung ist das Werk des Gemeingeistes, und muß daher auch von ihm belebt werden, wenn sie nicht in Unentschlossenheit verfallen, der Zweck des Ganzen in der Mitte liegen bleiben, und eine lässige, nur durch das Privat-Interesse einzelner Mitglieder bestimmte Geschäftsbehandlung eintreten soll. Hat ein Collegium daher nur über eigene Angelegenheiten zu verhandeln und zu verfügen, d. h. also, über Geschäfte, an welche das Privat-Interesse der Mitglieder lebhaft gekettet ist, so empfiehlt sich die Beschlußfassung per majora, wie

---

1) cf. J. F. Fries. Von deutschem Bund und deutscher Staatsverfassung. Heidelberg 1816. S. 123.

sie das collegialische Verwaltungssystem mit sich bringt, unbedingt als das geeignetste Mittel zur Erreichung des Zweckes. Bei einem Collegio dagegen, welchem lediglich fremde Angelegenheiten anvertraut sind, das also nur übertragene Geschäfte betreibt, droht — zumal wenn seine Thätigkeit eine blos untergeordnete, von höheren Behörden überwachte und bestimmte ist — neben der Parteilichkeit leicht auch Gleichgültigkeit einzureißen, indem das laisser-aller sich als ein gar zu bequemes Mittel zur Beseitigung aller Schwierigkeiten darbietet. Was ist also natürlicher, als daß man ganz nach Stein'schen Grundsätzen, wonach den Regierungen eine ständische Repräsentation mit vollständigem Votum, jedoch in der Regel ohne specielle Decernate beigesellt werden sollte[1]), das Prinzip der Collegialität möglichst auf diejenigen Behörden zu beschränken suche, in denen das ständische Element eine Vertretung zu finden geeignet ist, und, um der Regierung ihrerseits die nöthige selbstständige Kraft zu garantiren, überall da, wo eine solche ständische Mitwirkung an sich unmöglich, oder unzuläßig erscheint, dem Präfectursysteme den Vorzug einräume. Da jedoch der Preußische Staat aus so heterogenen Bestandtheilen zusammengesetzt ist, und darnach die Provinzen noch immer die Hauptgliederung desselben ausmachen, ihre socialen Verhältnisse aber so verschieden sind, daß eine zweckmäßige ständische Repräsentation nicht eingerichtet werden kann, ohne sie nach der besondern Natur der einzelnen Provinzen zu modificiren: so folgt daraus die, wie uns dünkt, unabweisbare Nothwendigkeit, den Ständen vor Allem eine administrative Mitwirkung in der Provinzial-Instanz einzuräumen, und auf diese Weise die bisher als die Hauptfestungen der Büreaukratie verschrieenen Bezirksregierungen zu schleifen. Allerdings ist ihre Bedeutung schon aus dem Grunde eine viel zu hohe geworden, weil sie die blos auf äußerlichen administrativen Motiven beruhende Eintheilung des Staates in Regierungsbezirke zu einer wesentlichen machten, und dagegen bei der zwitterhaften Stellung des Oberpräsidenten, als alleinigen

---

1) cf. Organisationsplan der oberen Behörden des Preußischen Staats III. B. Organisation der Regierungen. 4. in Pertz, Leben Stein's II. S. 665.

Ausdrucks der Provinzial-Instanz, die naturgemäße und historisch begründete Gliederung in Provinzen fast vernichteten, dadurch aber das wirksamste Mittel zur Herstellung jener übermäßigen Centralisation wurden, die wir oben als eine Hauptschattenseite unserer Verwaltung kennen gelernt haben [1]). Wollte man also dem oben besprochenen Motz'schen Reformplan gemäß die Provinzial-Instanz zu ihrem natürlichen Ansehen zurückführen, und mit der ihr nöthigen Kraft ausrüsten, so würde sich die Errichtung collegialischer Gouvernements, denen eine, durch einige Deputirte bei diesen Collegien dauernd vertretene provincialständische Versammlung berathend zur Seite stünde, unseres Erachtens als das bei weitem zweckmäßigste Mittel hierzu darbieten, wogegen wir wenigstens hinsichtlich der östlichen Provinzen der bis zum 24. Mai 1853 gesetzlich sanktionirt gewesenen Idee, eine besondere Bezirks-Vertretung zu schaffen [2]), die Lebensfähigkeit abzusprechen geneigt sein möchten. — Die Bezirks-Verwaltung würden wir vielmehr lediglich büraumäßigen Behörden, den von Motz vorgeschlagenen rein ausführenden Direktionen für die einzelnen Administrations-Fächer,

---

1) Die Idee einer unbedingten Centralisation hat Benzenberg am bündigsten widerlegt, wenn er sagt: „Fünf verschiedene Gattungen von Staaten leben auf demselben Boden; die Familien, die Gemeinden, die Grafschaften (Kreise), die Provinzen, das Reich. Jeder folgende schließt den vorigen geographisch genommen ein, und das Leben des Ganzen ist dann gesund und frisch zu nennen, wenn jeder dieser Staaten sein eigenes Leben in sich trägt, und auf eine Weise constituirt ist, wie es seine Natur erfordert, so daß er sich regen und bewegen kann, wie sein einwohnender Trieb es verlangt. Das ist aber das Verderben der neueren Zeit gewesen, daß man das Reich oder die Monarchie allein einen Staat genannt, und geläugnet hat, daß die Familie, die Gemeinde ꝛc. ebenfalls Staaten wären, die ihr eigenes Leben und ihre eigene Selbstständigkeit in sich trügen. Indem der große Staat nun gar kein eigenes Leben und keinen eigenen Verstand bei den kleinen anerkannte, so starben diese auch nach nnd nach ab, und aller Organismus löste sich auf." — (cf. Ueber Provinzial-Verfassung. I. §. 97. S. 193.) Dies zugegeben, wird man auch mit Stein und Hardenberg der Ueberzeugung leben, daß Reichs-, Provinzial- und Kreis-Stände, sowie die selbstständige Gemeinde-Vertretung, die wir bereits besitzen, ein unumgängliches Erforderniß sind, um die heutige Aufgabe des Staats mittels seiner historischen Ueberlieferung, also ohne allen Sprung, in vollster Naturwüchsigkeit zur glücklichen Lösung zu bringen.

2) cf. Kreis-, Bezirks- und Provinzial-Ordnung für den Preußischen Staat vom 11. März 1850. Tit. II. Ges.-S. S. 257 u. f.

anvertrauen, und deren Thätigkeit allein der Controle der collegialischen Provinzial-Instanz unterwerfen. — Dagegen wäre aus den früher dafür angeführten Gründen an der collegialischen Einrichtung des Staatsministeriums und des wieder zusammen zu berufenden Staatsraths unbedingt nichts zu ändern, denn bis in diese höchsten Kreise der Regierung kann sich das ständische Element begreiflicher Weise nur in so weit hinein erstrecken, als etwa der für sich bestehenden reichsständischen Versammlung ein Einfluß auf die Gesetzgebung und die Steuerbewilligung gewährt ist. — Andererseits müßte auch die unterste Provinzial-Instanz in den Händen einzelnstehender Beamten bleiben, obwohl den zeitgemäß zu modificirenden Kreisständen die Funktionen zu belassen wären, welche in den Artikeln 2, 4, 10, 12, 14, 22—25 der Kreis-, Bezirks- und Provinzial-Ordnung vom 11. März 1850 der periodisch-wiederkehrenden Kreisversammlung und resp. dem, dem Landrath zu beständigem Beirath an die Seite gestellten Kreisausschusse beigelegt waren, da es nicht zu bezweifeln ist, daß die Idee der Selbstregierung durch kreisständische Institutionen, der landräthlichen Wirksamkeit unbeschadet, auf diesem Punkte des Staats-Organismus in gedeihlicher Weise realisirt werden könne. — Endlich versteht es sich von selbst, daß die collegialische Verfassung des Gemeinderaths oder der Stadtverordneten-Versammlung auch in der ständischen Monarchie beizubehalten sein würde, während sich, wenigstens rücksichtlich der kleineren Communen über eine collegialische oder büreaumäßige Einrichtung des Gemeinde-Vorstandes oder Magistrats eher noch streiten ließe.

So — glauben wir — würde der Grundsatz, die Collegialität überall da zur Anwendung zu bringen, wo es sich um Berathung von Verwaltungsmaßregeln, — und das Büreau-System da, wo es sich um das eigentliche Regieren handelt, am reinsten durchgeführt erscheinen, und das Mittel gefunden sein, wodurch man die administrativen Vorzüge des collegialischen Princips mit den Forderungen einer wahrhaft volksthümlichen und freisinnigen Staats-Organisation, die Sorge um eine selbstständige Entwickelung der Nation mit dem politischen Bedürfniß einer kräftigen und auf alle Theile des öffentlichen Lebens harmonisch einwirkenden Regierung in möglichsten Einklang zu bringen hoffen

darf. Wenigstens sind wir der Ueberzeugung, daß die Staats-Regierung, auch nachdem sie das System der Collegialität vorzugsweise den ständischen Administrations-Stellen als eine für sie nothwendige Form überlassen hat, in dem für sich selbst reservirten büreaumäßigen Gewande Ansehen und Macht genug behalten wird, um ihrer wahren Aufgabe vollkommen gewachsen sein, d. h. die Interessen der Nation nach Außen energisch vertreten, sowie alle guten Keime im Innern durch Hinwegräumung der ihrer freien Entfaltung entgegenstehenden Hindernisse mit Umsicht pflegen zu können.

Es bleibt uns nun zum Schlusse nur ein Wunsch noch übrig. Seitdem der bekannte Ausspruch des Tacitus (Ann. Lib. IV.): „Cunctas nationes et urbes populus aut priores aut singuli regunt; delecta ex his et constituta reipublicae forma laudari facilius quam evenire: vel si evenit, haud diuturna esse potest,“ — durch das Beispiel des Landes der „Erbweisheit ohne Gleichen“ so glänzend widerlegt erscheint, dürfen auch wir uns der Hoffnung hingeben, daß die verschiedenen, relativ entgegengesetzten großen Grundrichtungen, welche unseres Volkes Geschichte durchziehen, sich im Laufe unserer ferneren Entwickelung zu immer vollständigerer Harmonie heranbilden werden. Mag dann ein solches Staatsleben auch nicht den Forderungen abstrakter Prinzipien genügen, so wird doch der „Staat der Intelligenz,“ mit welchem Namen seit dem großen Kurfürsten Preußen bezeichnet ist, sich dieser Bezeichnung um so werther machen, als er die in ihm waltenden Extreme nicht äußerlich beseitigt, sondern gerade zur innern einheitlichen Gestaltung verwendet.

Inhalt.

Druck von J. Draeger in Berlin, Adlerstr. 9.

